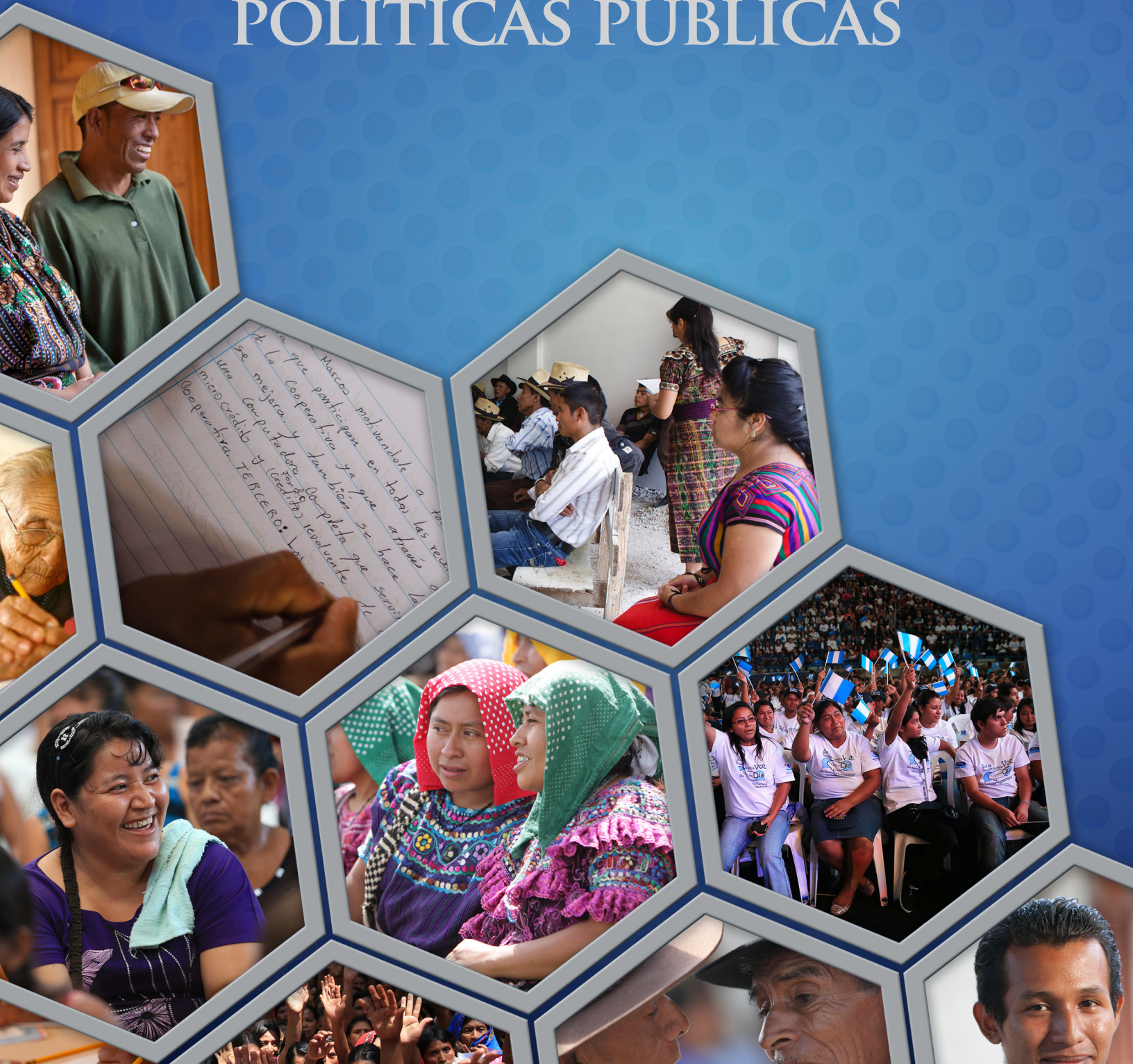
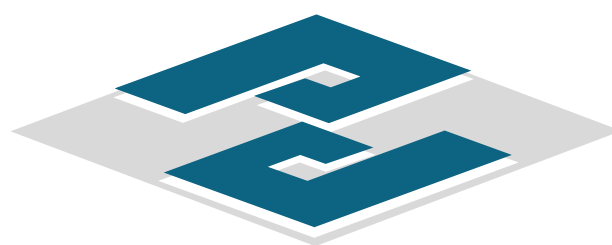




Segeplán
Secretaría de Planificación y Programación

GUÍA PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS





Segeplán
Secretaría de Planificación y Programación

Guía para formulación de políticas públicas

Guatemala, junio de 2015

320.6 Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación
G918 de la Presidencia. Subsecretaría de Políticas Públicas. **Guía**
para la formulación de políticas públicas. Guatemala :
Segeplán, 2015.

72 p. : il. (Anexos, Referencias bibliográficas,
Acrónimos, siglas abreviaturas).

ISBN: 978-9929-692-03-9

1. Políticas públicas - Guatemala 2. Políticas de Desarrollo
3. Planificación-Guatemala 4. Administración pública I.
Título

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9ª. Calle, 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Diseño de Portada e interiores: Segeplán

Coordinación proceso editorial: Segeplán

Impreso en Editorial Servi prensa

PBX: (502) 2245-8888

Esta publicación fue impresa en diciembre 2015. La edición consta de
240 ejemplares en papel bond 80 gramos.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre
que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición

La producción y elaboración de este documento estuvo a cargo de la Subsecretaría de Políticas Públicas de la Segeplán.

Presentación

Esta Guía es un esfuerzo que contribuye a la formulación de políticas públicas en el país. Es importante resaltar que este instrumento, es fruto de un trabajo colectivo y participativo de las diferentes Subsecretarías y Direcciones de Segeplán, pero particularmente del personal de la Subsecretaría de Políticas Públicas, quienes con su formación y su experiencia han contribuido de forma valiosa en el producto que hoy se presenta.

La Guía espera ser un referente orientador para que los ciudadanos y ciudadanas, funcionarios del Estado, así como el sector político del país, cuenten con una herramienta que les permita dar respuesta a los problemas de naturaleza pública, a través de la formulación de políticas públicas, bajo un enfoque organizado y estratégico.

Este instrumento se construye en el marco de otros esfuerzos que la Segeplán ha desarrollado en los últimos años, dotando al país de una plataforma de instrumentos técnicos que contribuyen con los procesos de transparencia, el fortalecimiento del rol orientador del desarrollo por parte de la institucionalidad estatal y la construcción de ciudadanía, lo cual a su vez refuerza el rol de la Segeplán como ente planificador del Estado.

Es oportuno mencionar que el conjunto de acciones que se impulsan desde la Segeplán pretenden contribuir con los cimientos de un proceso de ordenamiento de la agenda de políticas públicas y su institucionalidad, con el objetivo de facilitar la eficiencia y eficacia de la administración pública. La Guía es producto de un ejercicio de análisis interno colectivo y de la revisión del sistema de políticas públicas del país, tanto en su diseño, como en su implementación y seguimiento. La Guía pretende fundamentalmente, orientar la formulación de políticas públicas para asegurar que los elementos técnicos mínimos se tomen en consideración.

Debido a la complejidad del contexto en el que se formulan las políticas públicas en Guatemala, el uso de la Guía como instrumento metodológico, representa un desafío importante y debe verse como un proceso dinámico y flexible, por lo que se recomienda utilizarla de una manera creativa y práctica.

Índice

I. Introducción.....	13
II. Propósito.....	14
III. Marco Conceptual.....	15
1. Conceptos y definiciones.....	15
2. Vinculación de la planificación, el desarrollo y las políticas públicas en el marco del Sistema Nacional de Planificación: <i>El Plan Nacional de Desarrollo</i>.....	23
2.1. Articular los objetivos y las prioridades nacionales a las políticas públicas específicas.....	23
2.2. Vincular las prioridades de política pública con la planificación operativa y estratégica.....	24
2.3. Expresar presupuestariamente los planes operativos y estratégicos.....	24
3. Diferentes tipos de planificación.....	25
3.1. Planificación para el Desarrollo.....	25
3.2. Planificación Estratégica (PE).....	25
3.3. Planificación Operativa (PO).....	26
3.4. Planificación Territorial.....	26
3.5. Proceso Presupuestario.....	26
4. Relación de las políticas públicas en Guatemala con otros instrumentos de planificación y gestión.....	28
5. ¿Qué es un tema de interés público?.....	28
5.1. Criterios para definir qué es un tema, asunto o problema es de interés público.....	29
5.2. ¿Quiénes participan en la definición de un tema de interés público?.....	29
6. Rol del Estado y las políticas públicas en Guatemala.....	32
6.1. Estado, gobierno y administración pública.....	32
6.2. Marco legal de políticas públicas en Guatemala.....	32
6.3. Gestión de las políticas públicas en Guatemala.....	34
6.4. Institucionalidad de las políticas públicas en Guatemala.....	35
6.5. Clasificación de las políticas públicas en Guatemala.....	36
7. Ciclo de las políticas públicas.....	38
IV. Marco metodológico para la formulación de políticas públicas.....	40
1. Características de las políticas públicas de Calidad.....	40

2. Diagrama de Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública.....	41
3. El plan de acompañamiento para la formulación de la política pública.....	46
4. Metodología para la formulación de una política pública.....	46
4.1. Fase I: Identificación del problema.....	46
4.2. Fase II: Identificación y formulación de soluciones.....	47
4.3. Fase III: Toma de decisión (Política efectiva de Acción).....	48
4.4. Fase IV: Implementación (trabajo sobre el terreno).....	48
4.5. Fase V: Evaluación.....	49
5. Redacción del documento de la Política.....	50
5.1. Generalidades.....	50
5.2. Estructura del documento.....	51
6. Defina el equipo que se encargará de escribir el documento.....	58
7. Establezca un plan de trabajo y cronograma de acompañamiento.....	58
8. Ruta posterior a la formulación de la Política.....	58
8.1. Opinión técnica de parte de la Segeplán.....	58
8.2. Aprobación formal de la Política.....	59
9. Socialización de la Política y su difusión.....	60
10. Seguimiento (monitoreo) de la implementación de la Política.....	60
11. Vigencia y actualización de la Política.....	61
V. Anexos.....	62
VI. Referencias Bibliográficas.....	69
Acrónimos, siglas y abreviaturas.....	73

Índice de Cuadros

1. Características del enfoque tradicional en la formulación de políticas públicas y la incorporación del enfoque de equidad y Derechos Humanos.....	18
2. Marco legal de políticas públicas en Guatemala.....	33
3. Ejemplo para la descripción del fundamento jurídico y político del país.....	52

Índice de Diagramas

1. Relación procesos de planificación y formulación de políticas.....	22
2. Relación entre los diferentes instrumentos de planificación, gestión y la política pública a formular.....	31
3. Ciclo de políticas públicas: Momentos y Fases en la Formulación de políticas públicas.....	39
4. Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política (ámbito Nacional).....	42
5. Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política (ámbito municipal).....	44
6. Relación entre los diferentes elementos de una política pública	55

Índice de Anexos

1. Lista de chequeo para la formulación (escritura y revisión) del documento de política pública.....	62
2. Modelo para el plan de acompañamiento a formulación de políticas públicas.....	63
3. Guía para la alineación o armonización de las políticas con la Política Nacional de Desarrollo.....	64

I. Introducción

La formulación de las políticas públicas en Guatemala ha pasado por diferentes momentos y es producto de una serie de acontecimientos sociales y políticos, del aumento de la participación ciudadana en la demanda de mejoras y disminución de las inequidades y también de la modernización que el Estado, desde la administración pública ha tenido en los últimos años. Particular importancia reviste el fundamento que el marco legal Nacional e Internacional brindan para la participación ciudadana, en todo el ciclo de las políticas públicas.

Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 significaron una transición a una democracia más plena en donde el enfoque de los derechos humanos implica asumir el proyecto político contenido en la constitución y los acuerdos internacionales suscritos por el país. Este enfoque, trasciende a la planificación, a las políticas públicas lo que permite traducir normas jurídicas en hechos sociales concretos que favorecen mayor bienestar a los y las ciudadanas, a la vez que promueven mejores estándares de convivencia. Estos factores, aunados a los cambios en el rol del Estado para responder de mejor forma a los problemas de carácter nacional o prioritario han planteado al país, la necesidad de la formulación de políticas públicas que de una manera estratégica contribuyan en el abordaje, solución y mitigación de estos problemas, abordados desde una perspectiva integral, de largo plazo y en función del desarrollo sostenible. Guatemala en los últimos 10 años, particularmente tiene una historia larga en la formulación de políticas públicas, la mayoría de ellas de carácter institucional o temático.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, tiene más de 60 años de existencia, pero desde el año 1997 funciona con el rol primordial de ser un órgano de apoyo y asesor de la Presidencia en los temas de planificación y programación; este rol se ha ido ampliando cubriendo las diferentes necesidades del Estado en materia técnica en diferentes ámbitos de la gestión pública. Uno de estos ámbitos es el acompañamiento y orientación técnica a las instituciones rectoras o coordinadoras para la formulación, seguimiento, implementación y evaluación de las políticas públicas. Como parte de estas competencias Segeplán busca proveer los instrumentos necesarios para que el proceso de diseño de estas políticas, se enmarque en la *Política Nacional de Desarrollo* (PND)¹, y los estándares internacionales, a la vez que también considere el contexto del país respecto a la generalidad de la agenda de políticas públicas, la gestión por resultados, el andamiaje legal y la plataforma de instrumentos (nacionales e internacionales), así como las categorías de análisis y medidas afirmativas para ser incluyentes con otras poblaciones tradicionalmente excluidas, mediante el enfoque diferenciado, como lo son las personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, adultos mayores, pueblos indígenas, población de diversidad sexual, de género y población migrante.

El enfoque para formulación de políticas públicas que se presenta en esta Guía, toma como base los fundamentos académicos, pero sobre todo hace acopio de la experiencia que la Segeplán ha acumulado durante el proceso de acompañamiento que ha brindado en el pasado en la formulación de políticas públicas en el país y del marco de políticas públicas vigentes, el cuál es heterogéneo y diverso. La Guía es primordialmente un ejercicio de construcción y aprendizaje colectivo que ha permitido capitalizar experiencias vinculadas con este tema y romper el paradigma en el enfoque tradicional de políticas públicas y transitar a la formulación de políticas que atiendan los preceptos fundamentales de los derechos humanos y la equidad.

¹ Que recoge las prioridades contenidas en *El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032*, aprobado según acuerdo resolutivo de Conadur No. 03-2014.

Este documento condensa los elementos teórico-conceptuales, metodológicos y de gestión a considerar para la formulación de políticas públicas, entendiendo que éstas son de vital importancia para la búsqueda de soluciones a los problemas de interés público y mejorar las condiciones de los ciudadanos y ciudadanas, tal y como lo establecen la Constitución Política de la República de Guatemala y la legislación del país²; de ahí la importancia que debe darse por parte de los hacedores de políticas, al proceso de formulación de las mismas.

El contenido medular de la Guía está dividida en dos grandes partes (capítulo III y IV). El capítulo III (apartados 1 al 7) aborda el marco teórico conceptual y describe: 1) Algunos conceptos y definiciones de uso común de la planificación y sus instrumentos y cómo estos pueden servir o extrapolarse al proceso de formulación de políticas públicas y 2) El rol del Estado en todo el ciclo de la gestión de políticas públicas.

El capítulo IV (apartados 1 al 11), aborda el marco metodológico (el paso a paso), en el proceso de formulación de políticas públicas, su lectura y puesta en práctica, le permitirá al usuario seguir la ruta para la formulación del documento de la política pública de su interés.

II. Propósito

Esta Guía va dirigida a brindar orientaciones generales a cualquier servidor público u órgano colegiado, que esté pensando en la formulación/actualización de una política pública, o que quiera conocer aspectos generales de lo que son las políticas públicas.

El propósito fundamental es que oriente y ayude en el proceso de análisis para que el individuo o grupo pueda:

- Definir si el asunto (problema) de interés que se quiere abordar, desde el marco de una política pública, es de carácter público nacional, sectorial, institucional o temático;
- Decidir si el asunto a tratar debe ser objeto de abordaje a través de una política pública u otro tipo de instrumento de planificación o gestión;
- Acceder a herramientas, metodologías y técnicas que le permitan sistematizar el proceso de análisis previo a la formulación de una política o cualquier otro tipo de instrumento de planificación o gestión, incluyendo una política pública;
- Elaborar un documento de política pública sobre un aspecto de interés público nacional, institucional (sectorial) o territorial (región, departamento, municipio o localidad).

² Véase marco legal y regulatorio, Cuadro No. 2 Marco legal de políticas públicas en Guatemala

III. Marco Conceptual

En esta parte el lector encontrará una serie de aspectos teórico-conceptuales que son la base técnica en el tema de políticas públicas. Los conceptos y definiciones de este apartado consideran las visiones internacionales, pero también algunas que son producto de la construcción colectiva y la experiencia de la Segeplán a lo largo de los años. En ese sentido, están contextualizados en el ámbito guatemalteco, con el fin último de servir como instrumento orientador a quienes formulan política pública. El propósito de este apartado, es brindar un panorama resumido que le permita al lector situarse en el contexto general de las políticas públicas, para así comprender de mejor forma el proceso de formulación de las mismas, con una base teórica mínima. Algunos de los conceptos se relacionan con el rol que el Estado debe cumplir en la gestión del ciclo de políticas públicas.

1. Conceptos y definiciones

¿Qué es algo público?

Es aquello que tiene un interés o fin común. Generalmente se refiere a aspectos que están a disposición de todos los individuos de una sociedad o conglomerado o que afectan o repercuten en ellos. Algo se hace público, cuando afecta o beneficia a una gran mayoría, cuando afecta o beneficia a los más vulnerables y es reconocido y validado por aquellos que tienen la representatividad de una comunidad o nación.

“ Siguiendo a Gary Becker (1995), un cierto problema es reconocido como problema social cuando:

- Muestra carencias objetivas en la sociedad y;
- Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público.

Además de establecer si la situación que se quiere cambiar es o no de carácter público, se debe analizar si el Estado es el actor más pertinente para intervenir en la solución del problema. Al respecto, el Estado debe intervenir cuando existe un mandato de la Constitución Política que lo obliga, como en los casos de brindar seguridad, educación y salud a los ciudadanos o de defender los derechos humanos o, cuando en el plano económico resulta necesaria la intervención del Estado; este es el caso de la provisión o regulación de bienes y servicios públicos y; cuando debe hacer efectivo su papel de mediador entre intereses opuestos de los ciudadanos.

Los problemas públicos presentan tres características fundamentales:

- a. Interdependencia de los problemas. Los problemas que identificamos como tales son parte de un sistema completo de acción y muy raramente hay unicausalidad en su origen o explicación.
- b. Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos. Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas como problemas públicos, aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones e intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la Agenda Pública. A partir de ello, es necesario aportar datos e información objetiva acerca de cuáles son los elementos centrales, evolución y alcances del problema.

- c. Los problemas públicos son dinámicos. Ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos o problemas sociales y por las propias intervenciones de la política pública.

Es decir, una situación será pública cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla. De este modo, a través de la acción de los actores de poder el problema que se hace visible, es denominado y asumido como problema público y se instala en la Agenda Pública” (Gambi, M. *Conceptos Básicos en el Análisis de políticas públicas*. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. 2007).

¿Qué es una política pública?

Es importante mencionar, que no existe un concepto único de políticas públicas, y que el mismo puede tomar diferentes dimensiones de acuerdo al contexto, temporalidad y las diferencias de pensamiento, que responden a la multiplicidad de enfoques, criterios y aproximaciones que los individuos realizan en cuanto la realidad de un fenómeno o asunto de interés.

Para los fines de esta Guía y situados en el contexto guatemalteco, entenderemos que las políticas públicas constituyen cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno basadas en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientadas a propiciar el bienestar y el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización del territorio nacional, sobre la base de los diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como de rendición de cuentas.

Otras definiciones plantean que “las políticas públicas son procesos de construcción colectiva de iniciativas, decisiones y acciones, respaldadas y legitimadas por el Estado, para dar respuesta a problemas socialmente reconocidos, en un contexto económico, político, social y cultural particular” (*Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis*. Grupo de investigación en gestión y políticas en salud. Universidad de Antioquia. Colombia. Molina y Cabrera. 2008. Página 5).

En la misma línea Lahera, apunta: “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004, Cepal. Página 8).

Por su parte, otros autores dicen, es: “Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público”. “Acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Mariñez, F y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa, México, D. F. 2009).

Una política pública es la forma como un Estado (gobernantes y ciudadanos gobernados) plantean la solución a problemas, conflictos u oportunidades de interés nacional en el marco de las dinámicas sociopolíticas que pueden darse en una población durante el proceso de gobernar, es decir, durante la gestión pública del Estado. En este sentido, las políticas públicas son para el gobierno, un instrumento de planificación y gestión del Estado que le permite orientar, dirigir, gestionar e implementar de manera estratégica los asuntos de interés nacional, de tal manera que, cualquier acción que los órganos o entes ejecutores realice en torno un tema de interés particular, este bajo el referente de dicha política pública.

Con las políticas públicas, se asegura que un tema o problema de interés nacional, que también puede tener sus expresiones en el nivel territorial (políticas regionales, departamentales o municipales) se mantenga en la agenda pública con un carácter estratégico de mediano y largo plazo, de tal manera que se pueda incidir en las causales estructurales que lo determinan. En este sentido no hay que olvidar que las políticas públicas deben considerarse como parte de su definición/formulación algunos de los siguientes elementos: visión e impacto nacional para y desde el territorio, de proceso, coordinación interinstitucional, participación ciudadana, que responda a los principios de rendición de cuentas, derechos humanos, equidad, entre otros.

¿Qué son las políticas públicas con enfoque basado en los derechos humanos y la equidad?

Son las que han trascendido el paradigma de los enfoques tradicionales, incorporando la equidad y los derechos humanos como elementos clave en la formulación de políticas públicas. Estos diferentes enfoques en la formulación de políticas públicas, no son excluyentes, aunque se entiende que por razones de Estado, el enfoque de equidad y derechos humanos es el más adecuado para el abordaje de los asuntos de interés público. El mensaje central radica en que la esencia y fin último de las políticas públicas tienen como centro a la persona, en su ciclo vital, territorio e identidad.

“En la actualidad, el enfoque de derechos constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El primero se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana. El segundo tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos” (*El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Giménez. 2010. Página 59*). En el siguiente cuadro, se presentan algunas características que diferencian estos dos enfoques.

Cuadro 1: Características del enfoque tradicional en la formulación de políticas públicas y la incorporación del enfoque de equidad y derechos humanos

Enfoque Tradicional de Políticas Públicas	Enfoque de Derechos y Equidad en Políticas Públicas
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas	Visión integral e intersectorial para el desarrollo
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos)
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades y obligaciones
Las necesidades no son necesariamente universales	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser priorizadas	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistencialistas	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde las perspectiva de derechos humanos
La sostenibilidad es deseable	La sostenibilidad es necesaria
La participación es una estrategia	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en empoderamiento
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos

Fuente: Adaptado de El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Giménez. 2010

“Las obligaciones generales derivadas de los derechos concretos contempla los deberes de:

1. respetar: «exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho»;
2. proteger: «requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el [ejercicio pleno del] derecho»; y
3. cumplir: «exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, [presupuestarias, judiciales] y de otra índole adecuadas para [facilitar, proporcionar y promover] la plena realización del derecho».

También existen otras obligaciones específicas relativas tanto al comportamiento como a los resultados. La primera «exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de un derecho en particular», mientras que la segunda, «impone a los Estados la obligación de lograr metas concretas para satisfacer una norma particular»

Un aspecto innovador del enfoque de derechos es que apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer. Este elemento cobra importancia en la medida en que se comprende que los derechos sociales implican básicamente (aunque no solamente) obligaciones de hacer, por lo que se les denomina comúnmente «derechos-prestación» en contraposición a los «derechos-autonomía» como derechos generadores de obligaciones negativas. Es desde esta lógica que los derechos humanos surgen como guías para las políticas públicas, facilitando el proceso de materialización de los derechos y fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante la participación activa de la ciudadanía” (*El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Giménez. 2010, pag.59*).

¿Qué significa gestión pública?

El Estado, desde el gobierno construye estructuras organizacionales y procedimientos (en el sector público) que sirven de base para la administración, dirección y conducción de las actividades propias del gobierno; este conjunto de estructuras y procedimientos establecidos para el ordenamiento y manejo del Estado, es lo que se conoce como gestión pública. En los términos de la clásica definición de Charles-Jean Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, la Administración Pública es “la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”. Es desde la administración pública, donde se gestionan las políticas públicas.

¿Qué es la planificación?

La planificación es una herramienta de gestión (pública o privada) para fundamentar las decisiones del presente, a partir de la previsión del futuro, en el corto, mediano y largo plazo. En el ámbito público, planificar es tener la capacidad gubernamental de imponer un rumbo a los acontecimientos, de acuerdo a ciertos resultados previstos por quien gobierna.

La planificación responde a tres preguntas:

¿Dónde estamos?; cuál es la situación del asunto que se planifica; ¿a dónde queremos ir?; cuáles son los objetivos o metas que se quieren alcanzar en el mediano o largo plazo;

¿Cómo podemos llegar?; qué implica el identificar opciones para alcanzar los objetivos y metas y supone también la selección del método o métodos (estrategias, intervenciones) que voy a realizar para conseguirlos.

Algunas veces cuando se planifica, no se tiene claridad de los conceptos inmersos o asociados al proceso de planificación. Es importante mencionar que aunque muchos de estos conceptos son similares y de uso “cotidiano”, en el ámbito de la planificación toman un significado diferente de acuerdo a la experiencia y método que el individuo adopte en su proceso de planificar. Estos conceptos son especialmente importantes en el proceso de formulación de políticas públicas y de allí la importancia de hacer una revisión de ellos.

¿Qué es un programa?

Es un conjunto de intervenciones o actividades que se realizan de una manera sistemática y rutinaria con el propósito de que se constituyan en una parte fundamental de la entrega de servicios a la población. Generalmente, un programa tiene un enfoque sistemático y de permanencia a largo plazo. El carácter del programa tiene que ver mucho con las políticas institucionales o sectoriales.

En el caso de las políticas públicas, el programa o programas, tienen un papel fundamental durante la implementación de la política, ya que es a través de él o de ellos que se operativizan los lineamientos estratégicos contenidos en ella. Los sectores (Ministerios y otras dependencias del Estado), son los responsables de la operativización de las políticas públicas y lo hacen a través de sus programas.

¿Qué es un proyecto?

Es un conjunto de intervenciones o actividades que una institución/sector establece generalmente por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas. Algunas veces, y dependiendo de la importancia del proyecto, este puede llegar a convertirse en un programa. Otras veces, por situaciones de coyuntura o de temporalidad, los sectores implementan sus acciones a través de proyectos puntuales y por ende algunas de sus acciones pueden apoyar la implementación de las políticas públicas; sin embargo, no hay que olvidar el carácter temporal de los proyectos y por lo tanto si se requiere asegurar su aporte a la operativización de las políticas públicas, estos deberían con el tiempo convertirse en programas institucionalizados.

¿Qué es una intervención pública?

Las intervenciones son las acciones o eventos específicos que se realizan con el fin de alcanzar a la población objetivo. Cuando las actividades se repiten con frecuencia se constituyen en la intervención o estrategia. Es decir, la intervención es aquello que hace el programa/proyecto, para promover el cambio u obtener los resultados. El generador de ese cambio es el producto entregado por el Estado al ciudadano, que consiste en un conjunto estandarizado de bienes y servicios. Al producto se le denomina también como "intervención".

En el marco de las políticas públicas, las intervenciones son importantes en función del programa; por lo tanto es importante saber, para cada programa de los sectores responsables de la implementación de una política, que intervenciones conforman el/los programas y cómo están se corresponden con los lineamientos estratégicos de la Política que se formula.

¿Qué es una meta?

Es la traducción de un objetivo o un indicador en términos numéricos, con el propósito de establecer parámetros que permitan medir el avance o logro en la consecución de esos objetivos o indicadores. El cálculo de las metas generalmente se hace durante el proceso de planificación y requiere de información contextual y del estado de situación preexistente sobre la realidad o tema sobre el que se quiere incidir. En el contexto de la gestión por resultados se refiere a cuánto se va a hacer o lograr y cuál será el cambio sobre la tendencia de los indicadores a partir de las intervenciones.

Ejemplo:

- Disminuir en 10% la desnutrición crónica entre los niños menores de cinco años.
- Alcanzar un 80% de la generación de energía eléctrica por medio de recursos renovables.
- Aumentar en 10% la cobertura del programa de salud sexual y reproductiva.

¿Qué es una línea estratégica o lineamiento estratégico (línea de acción)?

Son grandes categorías de intervención/acciones, que marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de un tema o problema. Usualmente una línea estratégica está compuesta de una serie de intervenciones que son congruentes entre ellas y con respecto al objetivo y el problema o situación que buscar atender una política pública, es decir debe guardar una concatenación lógica para alcanzar el objetivo y resultado final.

Ejemplo: Línea de Acción: Fortalecimiento institucional

Intervenciones y/o acciones: revisión de manuales de procedimientos, dotación de recursos humanos, mejoramiento de la infraestructura, capacitación en servicio, pasantías, adquisición y desarrollo de tecnologías para la gestión de información.

Las intervenciones y acciones aquí descritas, tienen una relación sinérgica entre ellas y si se utiliza la lógica de gestión por resultados debe atender a un proceso de causalidad.

¿Qué es un resultado?

En términos más simples, es la consecuencia de un hecho concreto. En términos de planificación se refiere a los logros (cuantitativos o cualitativos), es decir, los cambios logrados producto de la (s) intervenciones o actividades desarrolladas. Por regla general los resultados están conectados de manera directa con los objetivos y deben dar respuesta a ellos.

Ejemplo:

- 80% de las mujeres en edad reproductiva en el área rural tienen acceso a servicios de atención prenatal durante el primer trimestre de embarazo.
- 800,000 hectáreas alcanzadas en el sistema de manejo forestal productivo, dentro y fuera de áreas protegidas.

¿Qué es un indicador?

Es una expresión (número, palabra o frase) que indica algo. En el sentido más estricto, es la característica o conjunto de características que describen un fenómeno o parte de ese fenómeno. Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos. Algunas otras consideraciones al momento de seleccionar los indicadores son:

- Para cada resultado u objetivo hay que tener por lo menos un indicador.
- Si el indicador mide un fenómeno que no cambia a corto plazo (digamos, menos de un año), no vale la pena medirlo cada doce meses; sólo se justifica su medición a intervalos más largos.
- Si el indicador no es útil para fines estratégicos y programáticos (para mejorar el programa o conocer sus resultados), es mejor no medirlo.

Se ha mencionado que las políticas públicas, son instrumentos que deben tener un carácter estratégico, en este sentido, los indicadores seleccionados para medir su cumplimiento, deben estar en sintonía con este carácter estratégico de la política; no obstante, también se ha mencionado que la política se implementa a través de los planes operativos de cada sector, en consecuencia, algunos indicadores que provengan de la implementación y cuya metodología implique la evaluación de resultados e impactos (cambios) podrían considerarse como indicadores de carácter estratégico.

Todos los elementos antes mencionados, deben guardar una estrecha correlación dentro de los procesos de planificación y de formulación de políticas. El diagrama que aparece a continuación, muestra la relación entre estos elementos.

Diagrama 1: Relación procesos de planificación y formulación de políticas.



Fuente: Adaptado de Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público. Minfin-Segeplán. Enero 2013.

2. Vinculación de la planificación, el desarrollo y las políticas públicas en el marco del Sistema Nacional de Planificación: *El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*

Uno de los mandatos sustantivos de la Segeplán responde a la orientación de los procesos de políticas públicas sectoriales, transectoriales, nacionales y territoriales, facilitando el desarrollo nacional mediante el acompañamiento técnico de los procesos de planificación y programación de la inversión pública. Otra atribución fundamental relacionada con esto incluye ser la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), facilitando la planificación territorial del desarrollo, por medio de la priorización de la inversión, en el marco de procesos participativos. Es en este contexto donde se consolida el Sistema Nacional de Planificación (SNP), en apoyo al sistema de consejos.

El SNP tiene como objetivo la articulación de las políticas de Estado con las prioridades de país, establecidas en *el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, para administrar los recursos públicos en consideración de una perspectiva de desarrollo sostenible, relacionando al SCDUR con otros actores políticos para la gestión de políticas públicas, procesos de planificación territorial, sectorial e institucional y para la orientación de la inversión pública. Otro aspecto fundamental de la planificación para el desarrollo es la articulación plan presupuesto. En ese sentido, se hace necesario armonizar los distintos procesos tecno-políticos que permitan alcanzar las prioridades planteadas en *el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*. Para ello, se recomienda llevar a cabo los siguientes pasos:

2.1. Articular los objetivos y las prioridades nacionales a las políticas públicas específicas:

Este paso debe contemplar la alineación de las prioridades nacionales contenidas en *el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, con las políticas públicas sectoriales, institucionales, transversales y locales. La razón de esto es que las políticas públicas específicas deben responder con mayor detalle a la necesidad de implementación de las prioridades nacionales, imprimiéndole una direccionalidad única al proceso de desarrollo del país. Además, es necesario contar con mecanismos de verificación del cumplimiento de los objetivos.

Este proceso permitirá que las políticas públicas específicas contengan un detalle pormenorizado de cómo se podrán alcanzar las prioridades, metas y resultados planteadas en el Plan, sobre la base de sus respectivos ámbitos de competencia; esto es, el diagnóstico o estado de situación de la problemática, las acciones y/o actividades, las intervenciones necesarias (programas específicos), los cambios institucionales y normativos, además, de los requerimientos financieros para su concreción. Finalmente, deberán contener una discusión amplia sobre los mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan medir los resultados en el tiempo e introducir los correctivos o reformulaciones que sean necesarias para no perder de vista los resultados finales.

Indudablemente, este proceso sobrepasa la dimensión técnica. Es por ello que las decisiones y compromisos políticos son importantes. Al respecto, una manifestación del grado de apropiación por parte de los decisores políticos es que, al igual que las políticas públicas específicas, las agendas de trabajo de las administraciones de gobierno (Programas de Gobierno), se ajusten a los contenidos planteados en el PND, acotados a la temporalidad de su administración. Cada uno de estos ejercicios debe ser objeto de revisión y alineación, de tal modo que cada cambio de administración no sea un corte abrupto en la sostenibilidad de desarrollo, sino por el contrario, en cada uno de ellos se vayan sentando las bases del desarrollo armónico del país, alcanzando progresivamente las transformaciones deseadas.

2.2. Vincular las prioridades de política pública con la planificación operativa y estratégica:

Una vez se logre articular los objetivos y las prioridades nacionales, el siguiente paso debería atender la vinculación del entramado de políticas públicas con la planificación estratégica y operativa. Es a través de ella que se concretan y operativizan las políticas públicas, objetivos y metas, en un horizonte de corto y mediano plazo. El planteamiento estratégico deberá orientar el trabajo institucional, para definir la ruta a seguir en el mediano plazo, alcanzar los resultados esperados y las metas acordadas en consenso. Como resultado de este ejercicio, la instancia responsable deberá ser capaz de orientar las decisiones políticas, atendiendo las prioridades contenidas en el marco de políticas públicas y las circunstancias coyunturales. La planificación operativa por su parte, deberá plantear las acciones y actividades en el corto plazo, que sean consecuentes con el planteamiento estratégico y la visión de largo plazo.

En este proceso cobra relevancia el trabajo coordinado de las diferentes instancias públicas, la integralidad de las acciones y los esfuerzos conjuntos del Estado. Es así como, las orientaciones de política pública se constituyen en el referente principal para inducir el proceso de planificación operativa y estratégica en el ámbito general. De manera más específica, el Programa de Inversión Pública (PIP), deberá ser el instrumento que oriente la inversión pública del país, siempre en sintonía con las prioridades de desarrollo a nivel nacional. En estos instrumentos deberán quedar plasmados los grupos objetivos de las intervenciones públicas (grupos sociales, territorios y sectores, entre otros), las acciones a desarrollar, los resultados esperados según la temporalidad de la planificación, los responsables directos y los mecanismos de coordinación interinstitucionales, así como, con los diferentes niveles de gobierno, que aseguren el trabajo armónico.

El trabajo conjunto de las diferentes unidades administrativas de la Segeplán es vital para maximizar la integralidad de los instrumentos de planificación, ya que según lo mandata la *Ley Orgánica del Presupuesto* es a quien le compete, en estrecha coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas.

2.3. Expresar presupuestariamente los planes operativos y estratégicos:

Quizás este sea el paso más importante, crítico y que demanda el compromiso real de los actores políticos. El esfuerzo de alineación de las políticas y su concreción en planes estratégicos y operativos, cobra vida únicamente si encuentra asidero en la gestión presupuestaria, específicamente la formulación e implementación de los presupuestos anuales y multianuales. Es en este momento en el que se identifican de manera clara y precisa las intervenciones públicas que pueden motivar los cambios esperados, además de que de manera concreta se identifican y proveen, los bienes y servicios que propiciarán el bienestar de los ciudadanos y contribuye a mejorar la calidad del gasto público.

Interesa entonces, que los planes operativos y estratégicos queden expresados en términos de las estructuras presupuestarias de cada una de las instituciones de la administración central. Más allá, es importante armonizar los presupuestos de los gobiernos locales y los Consejos de Desarrollo a las prioridades nacionales de desarrollo, que de alguna manera se logran a través del Programa de Inversiones Públicas. Sin embargo, como no solo refiere gastos de inversión sino corriente, deben asegurarse los mecanismos de coordinación adecuados con los entes sectoriales para que las intervenciones territoriales puedan maximizar sus resultados.

El objetivo final deberá ser que el presupuesto público constituya una verdadera expresión de los planes tal y como lo mandata la *Ley Orgánica del Presupuesto*.

3. Diferentes tipos de planificación

En las páginas previas se abordó el tema de la planificación y otros conceptos relacionados de una manera general. En este capítulo, se propone abordar los diferentes tipos de planificación, sus similitudes, diferencias, limitantes y sinergias para que quienes formulan políticas públicas puedan identificar qué instrumento de planificación es el más adecuado, en función de las necesidades que debe atender y lo que se quiere planificar. Es importante mencionar, que la variable de la temporalidad (corto, mediano o largo plazo), es crucial en la determinación del tipo de instrumento de planificación que se usará como parte de la gestión técnico administrativa.

En este contexto hay que resaltar que las políticas públicas son un instrumento de planificación y gestión estratégica; no obstante, hay que mencionar que aún cuando tienen este carácter estratégico, no son un instrumento de planificación estratégica clásico³ en sí mismo, sino una variante de ésta, en donde lo que priva es justamente ese “enfoque de largo plazo para incidir sobre problemas complejos o estructurales” de una población o sociedad.

3.1. Planificación para el Desarrollo

Este tipo de planificación es también, un tipo de planificación con enfoque estratégico, de largo plazo. Puede realizarse mediante el uso de cualquiera de los modelos clásicos de planificación siempre y cuando considere que el abordaje de los temas de desarrollo es de carácter multidisciplinario, integral y multivariable (incluye muchas variables causales y de respuesta). Usualmente este tipo de planificación considera el desarrollo de los habitantes de un país, tomando en cuenta los espacios geográficos menos desarrollados, la población en condiciones o contextos de inequidad y los aspectos sobre los que se basa la sustentabilidad del desarrollo. Un ejemplo clásico de este tipo de planificación, son los Planes Nacionales de Desarrollo de país; para el caso de Guatemala, es *el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* aprobado en 2014.

La planificación para el desarrollo, siendo de carácter estratégica, pone su foco de atención en los aspectos del ambiente externo: los usuarios finales a quienes se entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o los impactos de su intervención, es decir, los cambios que son producto de la(s) intervenciones.

3.2. Planificación Estratégica (PE)

La planificación estratégica clásica, es la que generalmente utilizan las instituciones (públicas o privadas) para planear su quehacer en materia de los temas de su competencia, a lo largo de un período de tiempo determinado, el cual usualmente se puede situar entre 3, 5 ó 10 años. Este tipo de planificación, tiene una metodología claramente descrita, de la cuál aquí únicamente se esbozan algunos aspectos generales:

- Parte de una visión y misión institucional;
- Considera los principios y valores institucionales;
- Incluye un análisis FODA; fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas;

³ Usualmente referida a la Planificación Estratégica Institucional, que si bien es de mediano y largo plazo, aborda aspectos institucionales que no necesariamente tienen un carácter estratégico nacional o un interés público.

- Considera el presente y futuro de la institución;
- Esta conceptualizada en el mediano y largo plazo para el desarrollo institucional y de los productos/servicios que se ofrecen.

Este tipo de planificación es la que generalmente realizan las organizaciones en las etapas previas o tempranas a su creación y es el instrumento bajo el cual debe desarrollarse el plan operativo, relativo a la implementación. La planificación estratégica debe considerar otros instrumentos de carácter nacional relacionados con tema o temas de competencia de la organización/institución, como las políticas públicas relacionadas y el marco normativo y jurídico donde se desarrollarán.

3.3. Planificación Operativa (PO)

Es la que marca la ruta de implementación, en detalle, de la planificación estratégica. En ella están consideradas las acciones concretas que se realizan para conseguir aquello que estratégicamente se planificó.

En la planificación operativa también se incluyen los insumos y recursos con los que se cuentan o que se gestionarán para conseguir las metas y resultados esperados, así como la producción de productos y subproductos que contribuyen con estos resultados. En síntesis la planificación operativa obedece a un nivel programático que tiene que ver directamente con la implementación u operativización de las acciones. Para la administración pública, son análogos con el ejercicio fiscal, la planificación operativa anual (POA) y multianual (POM), así como el ejercicio de planificación presupuestaria. Este nivel de la planificación responde a la pregunta, ¿cómo podemos llegar? mediante el diseño de los productos, los procesos y el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos/resultados/cambios propuestos en el ejercicio estratégico.

La planificación operativa tiene que ver con la generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la calidad, cantidad y el tiempo necesario.

3.4. Planificación Territorial

Es llevar la planificación estratégica u operativa (institucional o sectorial) al plano territorial, es decir, a sus niveles regional, departamental y municipal. Se hace desde el seno y con la participación activa de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en todos sus niveles. El principal objetivo de este tipo de planificación es territorializar las políticas públicas nacionales, pero principalmente las políticas públicas del territorio (región, departamento o municipio). En otras palabras, es darle una expresión operativa (de corto o mediano plazo) en territorio (región, departamento, municipio), a aquellos temas contenidos como prioritarios dentro de la planificación estratégica o dentro del marco de políticas del país.

3.5. Proceso Presupuestario

Cualquier tipo de planificación que se realice, requerirá de financiamiento o recursos de presupuesto para su ejecución. El proceso presupuestario, debe ir de la mano de cualesquiera que sean los tipos de planificación que se realicen y debe considerar la temporalidad (corto, medio y largo plazo), los contextos sociopolíticos, las coyunturas, así como el nivel de ingreso y gasto que pueda “planificarse” o “proyectarse”,

con base a los planes y las experiencias previas. Esto requerirá de tener una “estimación” o costo real, de los diferentes productos o subproductos (intervenciones) que se entregarán a una población, para lograr el cambio (resultado/meta) deseado desde el punto de vista estratégico u operativo.

El proceso presupuestario debe ser un ejercicio participativo, multidisciplinario y que considere las normas y reglas jurídicas y legales bajo las cuáles se implementarán los planes (estratégicos u operativos). El proceso presupuestario puede considerarse como una etapa dentro del proceso de planificación y no necesariamente como un tipo de planificación *per se*.

Una política pública, no está exenta de esta consideración, y durante su formulación y etapa de implementación, debe asegurar la disponibilidad de recursos financieros, para hacer viable la operativización de la misma. Por regla y norma establecida, en el ámbito público, los entes rectores (Ministerios y otras dependencias ejecutoras) o los sectores vinculados con la política por formular/o en vigencia, son los responsables de asegurar dentro de sus propios presupuestos, los recursos necesarios para dar cumplimiento a las acciones consideradas en la política. De igual forma, para las políticas que tienen expresión territorial (regionales, departamentales, municipales), deben asegurarse desde los Consejos de Desarrollo Departamental o local o en los gobiernos locales (municipalidades y gobernaciones), la disponibilidad de fondos que apoyarán la implementación de la política.

Esto hace sentido si se considera que las políticas públicas se operativizan (implementan), a través de los Planes Operativos de los Ministerios, Planes de Desarrollo Municipal, Planes de los gobiernos locales y sus dependencias responsables. Esta consideración debe tomar en cuenta, los diferentes territorios o el alcance que pueda tener la Política, de tal forma que los recursos puedan llegar a todos los niveles (territorios). Así por ejemplo, una Política Departamental, vinculada al tema de salud, deberá asegurar la adecuada coordinación con el Ministerio de Salud, los consejos de Desarrollo Departamental, las gobernaciones y las municipalidades para asegurar que los recursos estarán disponibles a nivel departamental, para implementar las acciones de la Política.

3.5.1. ¿Cómo se vinculan las políticas públicas y el presupuesto en Guatemala?

Con relación a la vinculación de las políticas públicas y el presupuesto en Guatemala, es fundamental tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Todo recurso financiero que se requiera para los fines de la política pública, debe agotar el proceso de planificación y presupuestario que las instituciones deben realizar, acorde a lo establecido por la *Ley Orgánica del Presupuesto*, la *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de cada ejercicio fiscal* y la *Ley de los Consejos de Desarrollo y Código Municipal*, para el caso de las políticas desarrolladas en el territorio.
- Por lo tanto, es un proceso gradual que podrá implementarse en la medida de la disponibilidad de recursos del Estado, y deberá corresponderse con los procesos de planificación en los diferentes niveles en los que la política tenga vinculación. Para este efecto, es importante considerar un análisis de la situación financiera del Estado, en términos de las restricciones presupuestarias para la implementación de esta Política Pública (alto nivel de gasto comprometido y bajo nivel de recaudación tributaria).

- Se debe contemplar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Al respecto, es importante considerar que la utilización de fuentes no sostenibles de financiamiento (deuda pública) presiona el déficit fiscal, pudiendo incidir en la estabilidad macroeconómica del país y por lo tanto en la capacidad de respuesta del Estado para el cumplimiento de las políticas públicas.
- En función del análisis financiero, considerar que se cumplan todas las condiciones de factibilidad financiera para diseñar, formular e implementar políticas públicas.

4. Relación de las políticas públicas en Guatemala con otros instrumentos de planificación y gestión

En cuanto a la relación entre las políticas públicas y los instrumentos de planificación y gestión, se considera que la planificación es una mediación entre las políticas y la acción, pudiendo éstas (las políticas) implementarse a través de planes o directamente de programas, proyectos, acciones y decisiones. Es importante mencionar que el enfoque de la formulación de políticas públicas, que se apoya en la planificación, se hace con fines puramente didácticos, ya que eso permite una línea más ordenada y estratégica; sin embargo, es importante resaltar que no es la única forma de formular políticas, pero sí la que en el país se utiliza más frecuentemente.

El país y la administración pública, cuenta con otra serie de instrumentos como leyes, decretos, manuales, normas, protocolos y procedimientos, que orientan y regulan muchos de los aspectos vinculados con todo el proceso de gestión de las políticas públicas (desde su formulación hasta su evaluación). Estos instrumentos aunados a los resultados de la evaluación de la implementación de las políticas públicas, confieren sistematización al proceso de gestión de políticas y sirven de soporte para la toma de decisiones. Las políticas definen la dirección/orientación estratégica y la planificación y otros instrumentos de gestión, utilizan esto como punto de partida para diseñar escenarios y estrategias específicas que faciliten la implementación de programas, proyectos y otras acciones para alcanzar ciertos objetivos, metas o resultados propuestos en la Política. Así, la planificación facilita operativizar las políticas y traducirlas en resultados. Es por ello que sin una adecuada planificación, existen escasas posibilidades de efectividad de que una política consiga sus resultados.

En este punto, es importante reforzar por ejemplo que las políticas públicas que se formulen o aquellas que estén vigentes, deben armonizarse con el sistema de planificación territorial desde lo público (Planificación Estratégica u Operativa Institucional), para asegurar la adecuada sinergia respecto a visión de desarrollo y el uso de los recursos públicos, en función de las prioridades o necesidades a todo nivel (nacional, regional, departamental, municipal y local). (Véase *diagrama 2: Relación entre los diferentes instrumentos de planificación, gestión y la política pública a formular*).

5. ¿Qué es un tema de interés público?

Se ha mencionado que las políticas públicas son un instrumento de Planificación y de gestión pública; sin embargo, un aspecto crucial y que diferencia a las políticas públicas de cualquier otro instrumento de planificación/gestión, es su carácter o naturaleza pública, de allí la importancia de saber cómo definir qué es un tema/asunto/problema de interés público.

5.1. Criterios para definir qué es un tema, asunto o problema de interés público

El propósito fundamental de esta Guía, es ayudar al servidor público o ciudadano como sujeto del quehacer de políticas públicas como un acto de ciudadanía, en el proceso de formulación de políticas públicas. Las políticas, al tener ese carácter público, deben surgir de la relevancia y magnitud que un tema/problema/oportunidad tiene para el país y su población en términos de cómo les afecta o beneficia.

Algo de interés público puede definirse de diferentes maneras, es por ello que para los fines de esta Guía presentamos algunos criterios mínimos que deben tomarse en cuenta para determinar si un tema tiene este nivel de interés:

- El tema muestra carencias objetivas en la sociedad;
- Los actores con poder, califican el tema o problema como público, por afectar a una gran mayoría de población o a segmentos de población considerados como los más vulnerables;
- Es un tema que tiene notoriedad por los compromisos internacionales o bien responden a un compromiso jurídico;
- No es un problema, pero puede convertirse en una oportunidad para mejorar o para generar beneficio público (colectivo);
- Los órganos colegiados y/o de presión e interés abogan por el tema;
- El tema es considerado como prioridad en la agenda de gobierno.

El carácter público de un tema puede abarcar a toda la población, segmentos o sectores de ésta; así pues podrá determinarse entonces si el tema es de naturaleza público general o público circunscrito a un sector, segmento específico o territorio y en consecuencia esto será lo que delimite el alcance de la política pública que se formule.

5.2. ¿Quiénes participan en la definición de un tema de interés público?

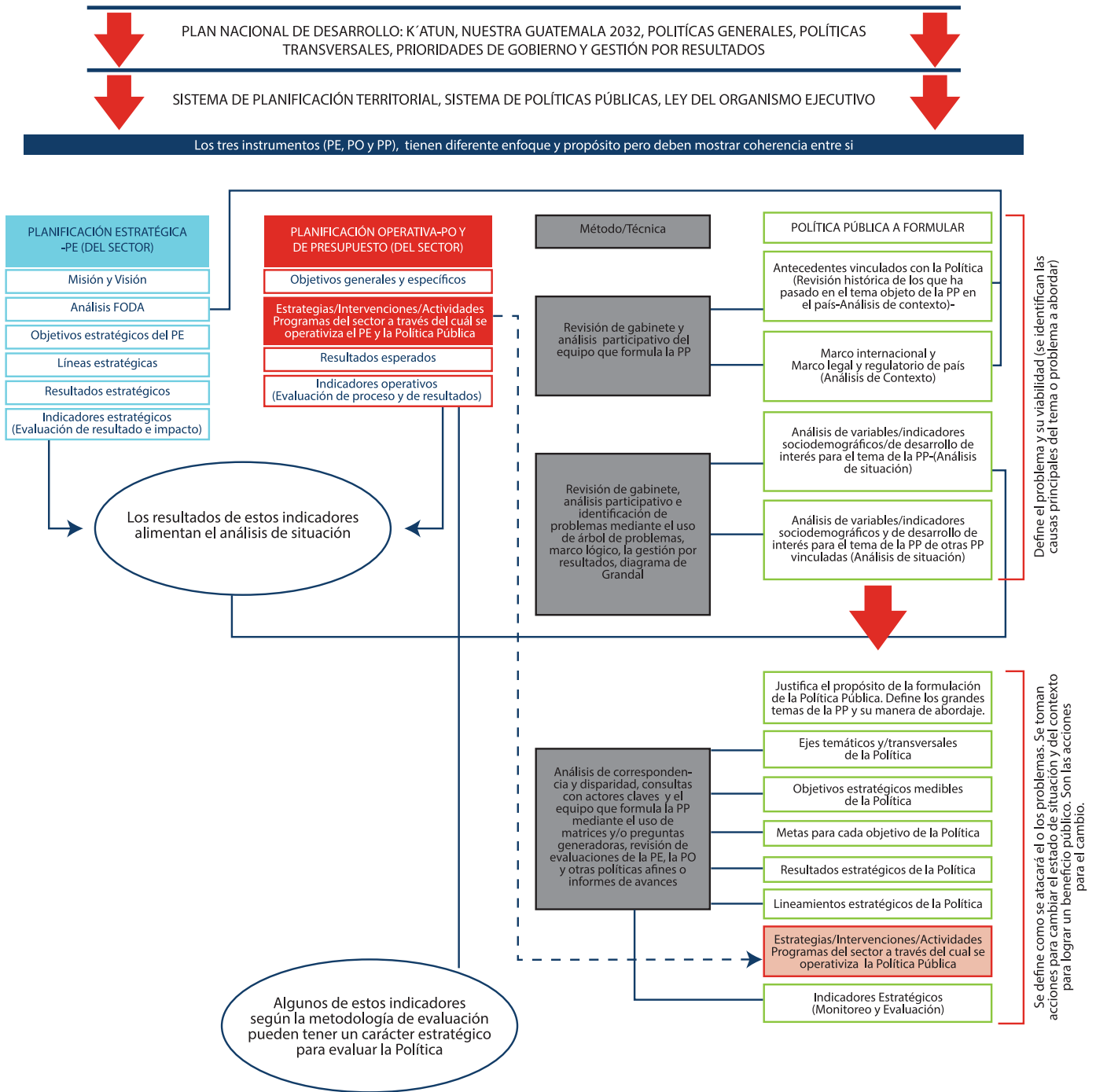
Las políticas públicas son los instrumentos que sirven de apoyo para la toma de decisiones y la orientación de las intervenciones públicas, en respuesta a los intereses del Estado y las necesidades del gobierno. Estos instrumentos reflejan los intereses, las demandas y las expectativas mayoritarias de la sociedad; aquello de interés público. Su contenido es de carácter tecno-político, por esta razón no pueden ser reducidos únicamente a documentos o propuestas técnicas. Para hacer efectiva su utilización, se requiere del respaldo de intereses colectivos, mediante el compromiso político de los actores responsables. Por ello, una característica fundamental de estas herramientas es su carácter vinculante y de interés público. En Guatemala, los temas de interés público, pueden surgir de acuerdos y compromisos internacionales, la legislación nacional, la demanda ciudadana y compromisos de gobierno derivados de los procesos electorales.

Las políticas públicas son el resultado de las demandas y requerimientos de soporte de la ciudadanía hacia un tema/problema de interés público. Por consiguiente, las políticas públicas emergen del debate público y son expresiones de la cultura política y gobernabilidad de un conglomerado social. Son asuntos de interés colectivo que se discuten por su relevancia social y por tener repercusiones importantes en los distintos ámbitos territoriales de la realidad nacional.

Es preciso promover y garantizar la participación amplia y efectiva de los actores y sectores nacionales vinculados al tema/problema, desde el inicio del proceso, de manera que sus resultados sean el producto de la interacción e integración de enfoques, voluntades e intereses. Se trata de formular las políticas con anuencia y participación ciudadana.

En síntesis, aunque la formulación de políticas (la expresión instrumental de algo de interés público), es una responsabilidad primordial del Estado, a través del gobierno, los ciudadanos, ciudadanas y entes rectores ligados al tema participando de una manera organizada y colegiada, deben contribuir con el proceso de formulación de las políticas, de acuerdo a sus competencias en el tema en cuestión, como un ejercicio de participación ciudadana. En este sentido, la Ley del Organismo Ejecutivo, los Acuerdos de Paz, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley Orgánica de Presupuesto reconocen la importancia de la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas.

Diagrama 2: Relación entre los instrumentos de Planificación Estratégica, Planificación Operativa y la Política a Formular



Nota: Independientemente de la temporalidad en que se construya cada uno de estos instrumentos, es importante que se realice la armonización entre ellos para asegurar que los aspectos o temas de interés público sean abordados de una manera sinérgica, coordinada y optimizando el uso de los recursos del estado.

Fuente: Elaboración propia, con base a *Guía para formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* y *Ruta crítica para implementación y mejoramiento del Sistema de políticas públicas*. Carlos Stark. Segeplán 2012. *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público*. Minfin-Segeplán. Enero 2013.

6. Rol del Estado y las políticas públicas en Guatemala

6.1. Estado, gobierno y administración pública

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado guatemalteco se constituye para garantizar a sus habitantes el goce pleno de sus derechos y libertades. Para ello, su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. En este sentido, el Estado se organiza a través del sector público, que es el encargado de desarrollar las actividades propias del gobierno: administración, dirección y conducción de los asuntos públicos. Mediante la democracia representativa el pueblo de Guatemala delega su soberanía en diversos representantes que ejercen su mandato en los Organismos del Estado y en las demás entidades que lo conforman, constituyendo así el gobierno. El gobierno es entonces la representación del Estado delegado por los ciudadanos y ciudadanas a través de elecciones populares.

La tarea fundamental del gobierno es gobernar –administrar, dirigir y conducir- el país, las regiones de desarrollo, los departamentos y los municipios, determinando el presente y el futuro de la población que ahí reside, bajo principios de justicia social. El gobierno debe ejercerse: “por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder, sea el camino más eficiente para enfrentar las dificultades y mejorar así, la gobernabilidad del sistema” (*Funciones Básicas de la Planificación Social, Martín. 2005. Página 8*).

La forma en que el gobierno se organiza para gestionar y administrar los recursos y problemas del Estado es lo que se conoce como administración pública. Tradicionalmente la administración pública recae primordialmente en el poder ejecutivo, aunque se entiende que otros poderes del Estado, en su ámbito, también son parte de la administración pública; es decir, en un sentido amplio es el Estado en su conjunto quién ejecuta la administración pública.

6.2. Marco legal de políticas públicas en Guatemala

El cuadro que se presenta a continuación muestra la sustentación del marco legal bajo el cual se formulan e implementan las políticas públicas en Guatemala.

Cuadro 2: Marco legal de políticas públicas en Guatemala⁴

Constitución Política de la República de Guatemala	Ley del Organismo Ejecutivo (LOE) y Ley Orgánica de Presupuesto (LOP)	Ley de Consejos de Desarrollo (LCD) y Código Municipal (CM)
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 134: Descentralización y autonomía de los municipios; coordinar su política con la política general de Estado. • Artículo 183. Establece que la política de desarrollo de la nación debe ser coordinada por el Presidente de la República • Artículo 191: Señala que es función del Vicepresidente coadyuvar con el presidente en la dirección de la política general de la nación. • Artículo 225. El CONADUR, a cargo de la formulación de las Políticas de Desarrollo Urbano y Rural, así como la de ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2: Competencia del organismo ejecutivo en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno.(LOE) • Artículo 11.A-C: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; relativo a su apoyo a la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural.(LOE) • Artículo 12. Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, formula, coordina y ejecuta la Política de Comunicación.(LOE) • Artículo 14ª. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución. • Artículo 18: Para diseño y gestión de políticas multisectoriales se crean gabinetes específicos. (LOE) • Artículo 23: Los ministros deben ser los rectores de las políticas públicas de su sector (LOE). • Artículo, 27B-C: Los ministros participan en la formulación de la Política Económica y ejercen la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad, planificar, ejecutar y evaluar las políticas de su sector en coherencia con la política general del gobierno. (LOE) En la actualidad son 14 ministerios. • Artículo 29: Existen mandatos de formulación participativa para políticas públicas de sectores específicos, como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (LOE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. (LCD) • Artículo 6. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural respecto a la formulación, definición y seguimiento de políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial, así como de políticas de desarrollo nacional tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación. (LCD) • Artículo 8. Funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, respecto a la formulación, definición y seguimiento de políticas, planes y programas de desarrollo regional, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y envíalos al CONADUR para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación. (LCD) • Artículo 9. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. (CM). • Artículo 10. Funciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, respecto a la formulación y seguimiento de políticas, planes y programas de desarrollo departamentales. (LCD). • Artículo 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, respecto a la formulación y seguimiento de políticas de desarrollo municipal con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. (LCD)

Constitución Política de la República de Guatemala	Ley del Organismo Ejecutivo (LOE) y Ley Orgánica de Presupuesto (LOP)	Ley de Consejos de Desarrollo (LCD) y Código Municipal (CM)
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 47-D-E (LOE): Atribuciones de los gobernadores; propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del gobierno central. Velar por la coordinación de las políticas de los municipios y entidades autónomas. • La <i>Ley Orgánica del Presupuesto</i> (LOP) estipula que los planes son la expresión de las políticas de desarrollo. • Artículo 9-A: participar en la formulación de la política financiera para el sector público (Minfin) (LOP) • Artículo 20: Políticas presupuestarias, asigna al ejecutivo la evaluación presupuestaria de las políticas generales.(LOP) • Artículo 62: Referente a las atribuciones del Minfin sobre la política de crédito público. (LOP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 14. Funciones de los Consejos comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, respecto a la formulación y seguimiento de las políticas, planes y programas de desarrollo comunitario. (LCD) • Artículo 17. Derechos y obligaciones de los vecinos, relativo a la participación en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas municipales y comunitarias, así como de ser informados de los resultados de las mismas. (CM) • Artículo 35. Le compete al concejo Municipal convocar a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales, así como La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales. (CM) • Artículo 49. Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios, constituidas de conformidad con la ley para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos. (CM) • Artículo 53. Es atribución del alcalde velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales. (CM) • Artículo 95. La oficina municipal de planificación es responsable de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. (CM) • Artículo 131. El alcalde municipal formulará el proyecto de presupuesto en coordinación con las políticas públicas vigentes. (CM)

Fuente: *Constitución Política de la República de Guatemala*.1985. *Ley Orgánica del Presupuesto* (Decreto 101 – 97). *Ley del Organismo Ejecutivo* (Decreto 114 – 97). *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (Decreto 11 – 2002). *Código Municipal de Guatemala* (Decreto 12 – 2002). Congreso de la República de Guatemala.

6.3. Gestión de las políticas públicas en Guatemala

La gestión de las políticas públicas en Guatemala, entendiendo la gestión como un proceso o cadena de eventos desde la formulación hasta la evaluación y/o actualización y/o pérdida de vigencia de la política, está a cargo de diferentes actores y se realiza sobre la base de diferentes instrumentos.

⁴ Cabe resaltar que Guatemala en su legislación ha contemplado leyes específicas que también fundamentan políticas públicas transversales o de carácter temático.

Primordialmente el proceso de formulación es competencia del gobierno, a través de sus diferentes sectores (ministerios o dependencias del Estado), Concejo Municipal, Consejos de Desarrollo en todos sus niveles, con el apoyo técnico/orientador de Segeplán, cuando es requerido.

El proceso de implementación, recae en los órganos del ejecutivo que a través de sus programas, estrategias y actividades da vida y operativiza las políticas públicas. Son las instituciones del sector público (Ministerios y otras dependencias públicas) quienes poseen la rectoría en la implementación el monitoreo y seguimiento, así como de la evaluación, de las políticas a su cargo. En la misma línea, siendo los órganos ejecutores (ministerios y otras dependencias del Estado), los responsables de la implementación, deben en consecuencia asegurar los recursos necesarios para operativizar las políticas de su sector, con base las prioridades y temporalidades contenidas en la *Política Nacional de Desarrollo*.

En el ámbito territorial, corresponde a los concejos municipales, las municipalidades y la institucionalidad del Estado representada en los territorios, la implementación de las políticas públicas que tengan alguna expresión territorial en cualquiera de sus modalidades (regional, departamental y municipal). Las regiones, departamentos y municipios serán responsables de alinear sus prioridades y recursos en el territorio, en función de la *Política Nacional de Desarrollo* y el marco de políticas públicas vigentes en el país.

Por otro lado, algunas políticas, de carácter general o transversal, son implementadas de manera conjunta y con responsabilidades delimitadas por diferentes entidades del ejecutivo (tanto en el nivel nacional como el territorial), lo que conlleva un reto importante para su gestión. Toda la institucionalidad del Estado y los gobiernos locales debe estar adecuadamente coordinada para responder al reto de la implementación de las políticas de carácter multisectorial y/o transversal.

Dentro de todo este proceso de la gestión de políticas públicas, es importante considerar la participación no sólo de los entes rectores o responsables del quehacer público, sino también de otros actores, como sociedad civil organizada y beneficiarios, en las distintas etapas de la gestión de la Política (formulación, implementación, seguimiento, evaluación).

Es preciso aclarar que el rol de la sociedad civil no sustituye la responsabilidad que el Estado tiene en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, sino que más bien lo complementa y lo fortalece como un ejercicio de ciudadanía. Algunas veces la sociedad civil fortalece la implementación de las acciones de la Política y juega el rol de fiscalizador, como parte del proceso de rendición de cuentas que el Estado tiene que dar sobre el quehacer de la gestión pública.

La gestión de las políticas públicas en Guatemala, también está vinculada con el ciclo de la políticas públicas, del cual hablaremos más adelante.

6.4. Institucionalidad de las políticas públicas en Guatemala

Las políticas públicas operan dentro de la legislación vigente, definen instituciones responsables y vinculadas, instrumentos y procesos asociados a la gestión de las políticas públicas en el marco del proceso de planificación y gestión por resultados. En este sentido, las políticas públicas en Guatemala, deben operar en el marco de la *Constitución Política*, de los derechos humanos, de la *Política Nacional de Desarrollo*, el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, los planes y prioridades que el Estado ha establecido.

La institucionalidad del sistema de políticas públicas está encabezada por el Presidente de la República, cuyo mandato emana de la *Constitución Política de Guatemala* correspondiéndole presidir, coordinar y dirigir los asuntos relacionados con la Política de Desarrollo de la Nación y/o General de Gobierno teniendo para ellos el apoyo del Vicepresidente y de los Ministros. A estos, los Ministerios, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas institucionales y sectoriales propias de su cartera. El Presidente actúa en el Consejo de Ministros, que conocerá y aprobará las políticas sometidas a su consideración. Todas las políticas públicas deben ser presentadas ante éstas instancias y sancionadas por el Presidente actuando en el Consejo de Ministros. En otras palabras, deben ratificar las políticas que sean de carácter público y emitir los acuerdos ministeriales o acuerdos gubernativos correspondientes para dar vida a las políticas públicas. Para las políticas públicas con una expresión a nivel de territorios (regionales, departamentales y municipales), los consejos de desarrollo en todos sus niveles, los Gobernadores como representantes del ejecutivo en el nivel territorial, los concejos municipales y las municipalidades, representan la institucionalidad para todo el proceso de gestión de políticas públicas. El Sistema de Consejos de Desarrollo y los concejos municipales tiene funciones precisas asignadas por ley en materia de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, en los diversos niveles.

Las Secretarías presidenciales ejercen las funciones de apoyo y coordinación en el proceso de políticas públicas, en algunos casos de acuerdo a normas específicas. La Secretaria Ejecutiva de la Presidencia y de Planificación operarán respectivamente como dirección ejecutiva y secretaría técnica de los consejos, apoyando y coordinando las funciones relacionadas con la gestión de políticas públicas. Este nivel es particularmente importante en el apoyo para la formulación y gestión de políticas públicas municipales y departamentales.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) tiene el mandato explícito de coadyuvar con la formulación y la evaluación de la política general de gobierno. Se entiende que la Segeplán no debe ejercer, salvo en los casos asignados por la *Ley del Organismo Ejecutivo*, roles de ente rector ni ejecutor de políticas sino funciones de apoyo, asesoría y evaluación. En esta línea, las delegaciones departamentales de Segeplán, tiene el mismo rol de coadyuvar y orientar la gestión de las políticas públicas existentes o en proceso de formulación o aprobación a nivel territorial.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) están llamados a jugar un rol fundamental en lo relacionado con el subsistema de recursos humanos y el modelo de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, mediante la provisión de información estadística oportuna y actualizada. Para ello deben ser debidamente fortalecidos tanto institucional como organizacionalmente.

6.5. Clasificación de las políticas públicas en Guatemala

Existen diferentes clasificaciones de las políticas dependiendo de su alcance, el tipo de interés al cual responden, consenso, ámbito de acción, territorio que cubren, o tema que abordan. La gran variedad temática que existe alrededor de las políticas, así como su temporalidad, son también dos elementos que en ocasiones dificultan el proceso de clasificación de las políticas. En este sentido, hay que señalar que siendo las políticas de carácter estratégico, la temporalidad de las mismas debe plantearse como de largo plazo (diez años al menos); no obstante el seguimiento y evaluación que se haga de cada política vigente, será lo que al final determine la temporalidad de la misma. Siendo éste el carácter de las políticas públicas, se consideran como políticas de Estado, en el sentido que deben idealmente traspasar los períodos de gobierno nacional y local. Sin embargo, la legislación interna, también permite adecuarlas a horizontes temporales más cortos, razón por la que será indispensable tener claridad de sus alcances en la solución de los problemas.

Siempre en función de la clasificación de las políticas, hay que mencionar que en Guatemala, no existen políticas totalmente puras, es decir, éstas se corresponden con más de una de las clasificaciones en uso. Sin tratar de ser exhaustivos se menciona la clasificación más habitual utilizada en Guatemala.

6.5.1. Generales: políticas de Estado y políticas de gobierno

En el marco de un régimen democrático existe una primera e importante clasificación que alude al grado de consenso del tema que aborda la Política, es decir, se habla de políticas de Estado y políticas de gobierno. En el primer caso son políticas cuyos objetivos responden a los intereses del conjunto de los ciudadanos y recogen necesidades del sistema político o social en su conjunto, yendo por lo tanto más allá de una u otra tendencia política o período gubernamental. Otra manera de verlas es que responden a los intereses globales de la sociedad y por tanto están más allá del debate político contingente. Para que una política sea catalogada como Política de Estado, requiere un elevado nivel de consenso explícito entre los actores políticos e incluso de la sociedad civil.

En el segundo caso, cada gobierno define sus propias políticas y/o adecua las existentes de acuerdo a los objetivos y lineamientos de su agenda de gobierno; son políticas para gobernar. Son el modo de concretar la estrategia contenida en el programa de gobierno y validada por la ciudadanía a través del voto.

6.5.2. Ámbito territorial: políticas Nacionales, Regionales, Departamentales, Municipales y Locales

Una segunda clasificación se basa en el ámbito territorial de los objetivos de las políticas, diferenciando las nacionales, regionales, departamentales y locales (municipales), determinando igualmente que el centro de poder, los instrumentos y los destinatarios se ubiquen en uno de los cuatro niveles señalados. Esta clasificación supone una fuerte interacción entre las políticas en particular por los efectos de las políticas nacionales sobre el conjunto del territorio; en otras palabras, aunque existan particularidades en el territorio, que da origen a la Política, de alguna forma, tienen que buscar su conexión y sintonía con lo que en los diferentes niveles se está concibiendo para abordar los problemas de orden público.

De igual manera y en referencia a lo contenido la *Política Nacional de Desarrollo*, así como en el marco normativo, regulatorio, legal y político de Guatemala, el nivel de políticas municipales debe acogerse bajo la sombrilla del nivel Nacional, teniendo en cuenta por supuesto, las especificidades que el ámbito municipal tiene y sobre todo las dinámicas y recursos que puedan derivarse para la implementación de una Política del nivel municipal. Al igual que con cualquier política, debe considerarse la sinergia y complementariedades que pueda haber con otras políticas en el país, sobre todo en función de ser estratégicos y optimizar los recursos disponibles en los diferentes sectores del nivel municipal.

En la práctica, la pertinencia de esta clasificación dependerá del grado de descentralización del Estado y de la Administración Pública así como también de la fortaleza de las estructuras económicas y sociales a nivel regional y local. Su pertinencia tiende a ser mayor y más natural en regímenes federales (como Brasil y Estados Unidos) que en repúblicas unitarias (como Guatemala), lo que no es motivo para que estas últimas no puedan desarrollar políticas regionales y locales en el marco de procesos de descentralización.

6.5.3. **Ámbito de acción: políticas sectoriales, transversales y específicas**

Una tercera clasificación, bastante vinculada a la anterior, se basa en el ámbito de acción de los objetivos de las políticas, tipificando políticas sectoriales, políticas transversales y políticas específicas. Las primeras se refieren a las políticas de los sectores habitualmente representados por Ministerios y otras instituciones públicas que operan como responsables de dichas políticas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación abarca todos aquellos problemas, temas y objetivos asociados al sector educativo y es responsable de las políticas sectoriales que procedan. En la práctica, estas políticas responden a la departamentalización organizacional típica de los gobiernos y de la administración pública. Sin embargo, la realidad es una sola y la mayoría de los problemas así como sus posibles soluciones no necesariamente pueden ser reducidas a un solo sector o a relaciones entre sectores. En este sentido, es importante reforzar que un sector usualmente está compuesto por dependencias de la administración pública, del sector privado, descentralizadas y de la sociedad civil organizada (incluida la cooperación internacional), lideradas por el ministerio o dependencia del sector público que tiene la rectoría en el tema.

Las políticas específicas buscan paliar problemas puntuales o responder a coyunturas políticas específicas, generalmente circunscritos a períodos de tiempo y objetivos bastante acotados y delimitados. Es la manera de resolver un problema que surge en un momento determinado que debido a su magnitud (por afectar a muchos o por ser de trascendencia) debe buscar una solución política que evidencie de manera contundente la voluntad de resolverlo. Generalmente poseen un alto contenido de sensibilidad entre la población y pueden ayudar a disminuir la carga de conflictividad social.

La transversalidad de las políticas públicas es clave para superar los modelos tradicionales de gestión pública (basados en la verticalidad de las disciplinas y la separación entre sectores) y en particular es fundamental para el modelo de Gestión por Resultados. Sin embargo, al igual que dicho modelo requiere un cambio cultural en la gestión pública que no es fácil ni rápido de generar. Las dificultades incluyen –entre otras– las necesidades de coordinación, costos, gestión y responsabilidades compartidas en el diseño, implementación y seguimiento de dichas políticas. En la práctica, todas las políticas tienen un componente de transversalidad ya que la sectorización es solo para fines analíticos y funcionales.

Las políticas transversales buscan reforzar ciertos “valores” importantes en la administración pública tales como equidad y derechos humanos, los cuáles están vinculados con aspectos considerados en la Constitución Política de la República y otros acuerdos y compromisos internacionales de país.

7. **Ciclo de las políticas públicas**

Este ciclo constituye una serie de fases, desde el inicio de la elaboración del instrumento de política hasta su terminación o actualización, pasando por la implementación, su seguimiento (monitoreo de su implementación) y evaluación. El ciclo de las políticas públicas debe ser siempre un proceso dinámico, flexible e iterativo, planteado a partir de una sistematización de las cuestiones más relevantes de un problema de la agenda pública, en términos de una intervención pública y orientada a soluciones concretas.

Las fases del ciclo de políticas públicas, se pueden agrupar en tres momentos y cinco fases concretas dentro del proceso de formulación (*Véase diagrama 3: Ciclo de políticas públicas: Momentos y Fases en la Formulación de políticas públicas*).

Diagrama 3: Ciclo de políticas públicas, Momentos y Fases en la Formulación de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia, con base a Guía para formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y Ruta crítica para implementación y mejoramiento del Sistema de políticas públicas. Carlos Stark. Segeplán 2012.

- A. *Explicativo, normativo y estratégico* (fase I, II y III), que articulan en conjunto el proceso de formulación de las políticas públicas. Estas fases en su conjunto dan la fundamentación teórico conceptual, para tratar el problema/tema como uno de carácter público y bajo un enfoque estratégico que permita incidir sobre los aspectos estructurales del cambio que se quiere lograr. Las preguntas de este momento se refieren a lo qué fue, lo qué es y lo qué tiende a ser.
- B. *Operativización o Implementación* (fase IV), que constituye el proceso de la implementación propia de las políticas públicas. La fase de implementación, usualmente, recae en el ente rector vinculado con el tema. En otros casos, cuando se habla de políticas transversales o generales, la implementación

tiene un carácter multisectorial y en ocasiones se designa o se responsabiliza una entidad rectora de sector o entidad (el más afín o con responsabilidad de rectoría o coordinación respecto el tema), para su coordinación. Como se dijo, es el momento del “hacer” donde predominan los planes (a todo nivel, incluyendo el municipal) y los programas como instrumentos implementación de las políticas.

- C. *Seguimiento y evaluación* (fase V), cruza todos los momentos y retroalimenta las fases de formulación e implementación, aunque su diseño es parte de la formulación. Este momento es muy importante y debe quedar explícito dentro del documento de la política y ser lo más específico posible respecto al cómo y qué se monitoreará y evaluará, así como las responsabilidades de los órganos implementadores y coordinadores de la Política. Es importante mencionar en este sentido que el carácter de lo que se debe monitorear y evaluar, puede variar de un tema o sector a otro, pero que en todo caso, no debe olvidarse el enfoque estratégico (la incidencia en lo estructural) cuando se piense en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

IV. Marco metodológico para la formulación de políticas públicas

Este capítulo está enfocado en proporcionar los elementos técnicos y metodológicos para la formulación de políticas públicas. Es necesario reiterar la importancia que tiene, previo al proceso de formulación, definir si el problema es de naturaleza pública o no, ya que de ello se deriva la pertinencia o no de la formulación de una política pública. En ese sentido, en este capítulo se brinda al lector la oportunidad para que a través del seguimiento de un diagrama de flujo, pueda realizar un proceso de análisis introspectivo y tomar las decisiones respectivas. En otras palabras, le permitirá al lector responder las siguientes preguntas:

- *El problema o asunto por resolver ¿es de carácter público y tienen una importancia de carácter nacional?*
- *Para este problema/tema, ¿es necesaria y pertinente la formulación de una política pública? y/o*
- *¿Se precisa de la formulación de un instrumento de planificación, normativo, de gestión o de otro tipo, diferente a una política pública para abordar el problema/asunto de interés?*

1. Características de las políticas públicas de calidad

Un aspecto que puede contribuir en el proceso de análisis para determinar si se formula una política pública o un instrumento de otra índole, es reflexionar sobre las características que debe tener una política pública de calidad. Estos aspectos son:

- *Orientación hacia el interés público:* En qué medida las políticas se orientan hacia el interés público, es decir hacia la generación de valor público. Es decir, como aquello que es objeto de abordaje de la Política responde a las necesidades, demandas e intereses de los ciudadanos y ciudadanas y en qué medida se atienden sus inquietudes e interés colectivos.
- *Coherencia y coordinación:* En qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre actores que participan en su formulación e implementación.

- *Eficiencia:* En qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegure elevados retornos sociales.
- *Adaptabilidad:* Cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- *Estabilidad:* Cuán estables son en el tiempo.
- *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación:* Que tan eficaces han sido los órganos implementadores en conseguir resultados y cambios estratégicos como consecuencia de la implementación de la Política.

Los dos primeros elementos de esta lista, son cruciales en el proceso de definir si lo que se precisa formular es una política pública u otro tipo de instrumento.

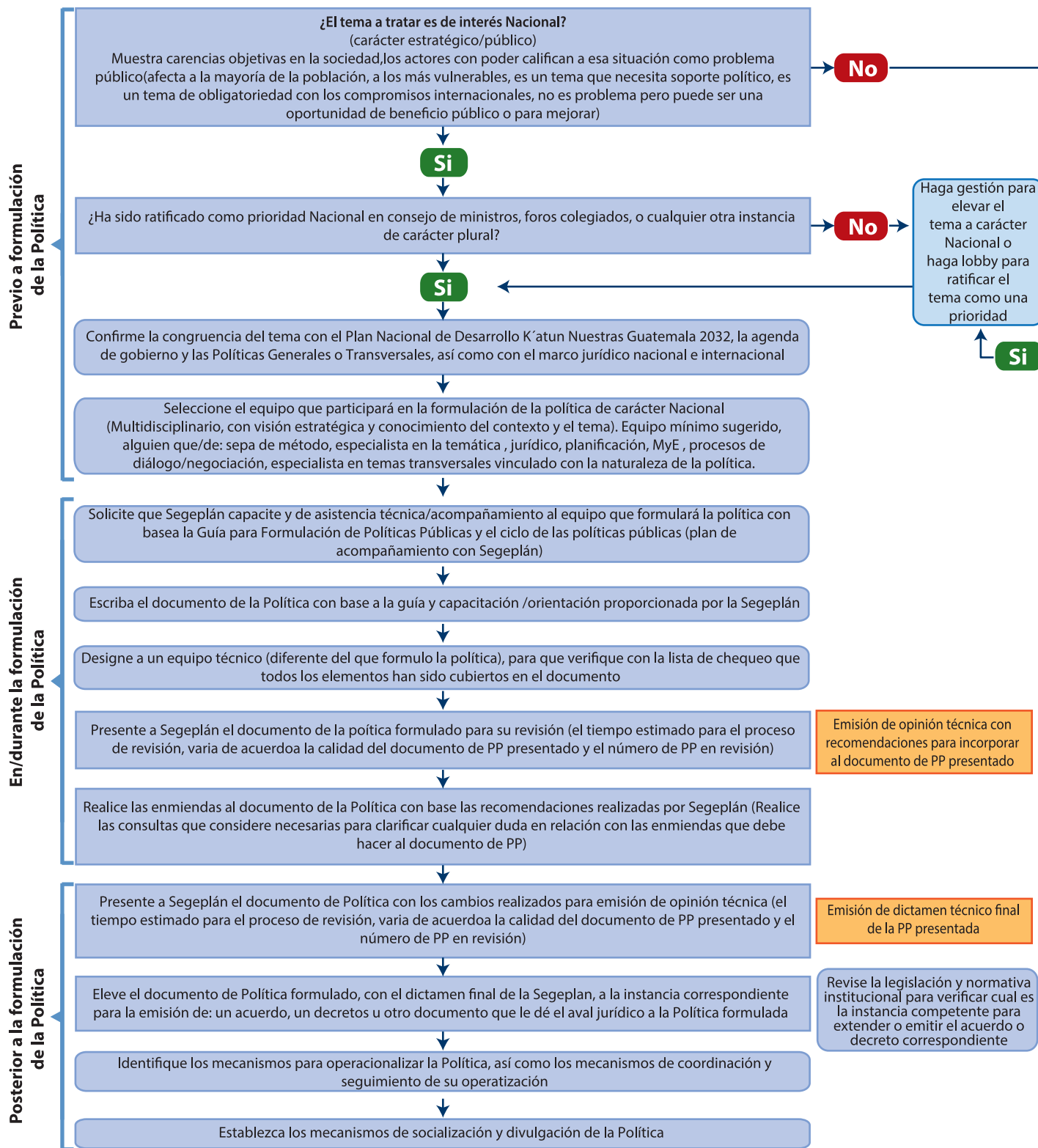
La estabilidad de las políticas públicas, varía de acuerdo al nivel de institucionalización de las mismas y el sentido de gobernanza en función de políticas públicas de un país, tanto a nivel nacional, como a nivel territorial.

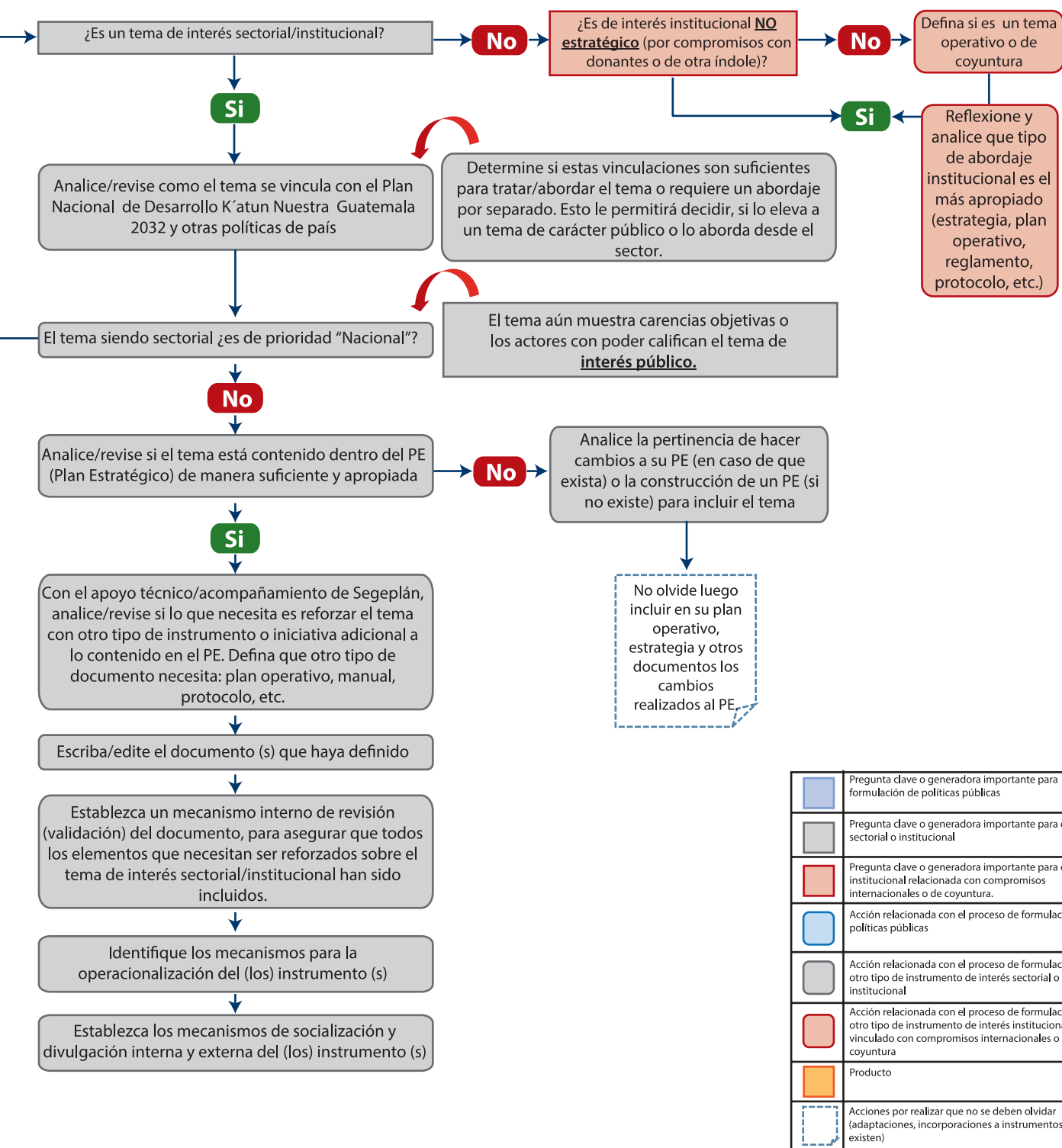
2. Diagrama de flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública.









El análisis y ruta que se presentan a continuación debe ser un ejercicio que la servidora, el servidor público o ciudadano (a) interesado (a) en formular políticas realice con un equipo de trabajo técnico y multidisciplinario que conozca del tema o problema de interés sobre el que se piense formular la política. Aunque ambos diagramas son similares, el primero está más circunscrito para determinar la pertinencia de una Política del carácter nacional, mientras que el segundo hace mayor énfasis al ámbito municipal. Para el caso de las políticas públicas de ámbito municipal, es importante la participación ciudadana comunitaria, a través de sus líderes, autoridades municipales, Comudes y otras instancias con presencia a nivel municipal que puedan apoyar el proceso de formulación.

De manera general el diagrama parte de una pregunta con dos posibles vertientes de respuesta, **Sí** o **No**. Cada una de las vertientes conduce al lector por una serie de procesos de análisis que le permiten decidir qué tipo de instrumento es el que se precisa para abordar de mejor manera el problema /tema que requiere atención. (Véase diagramas 4 y 5 Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política pública, ámbito nacional y municipal).

Diagrama 4: Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una Política Pública (ámbito nacional)

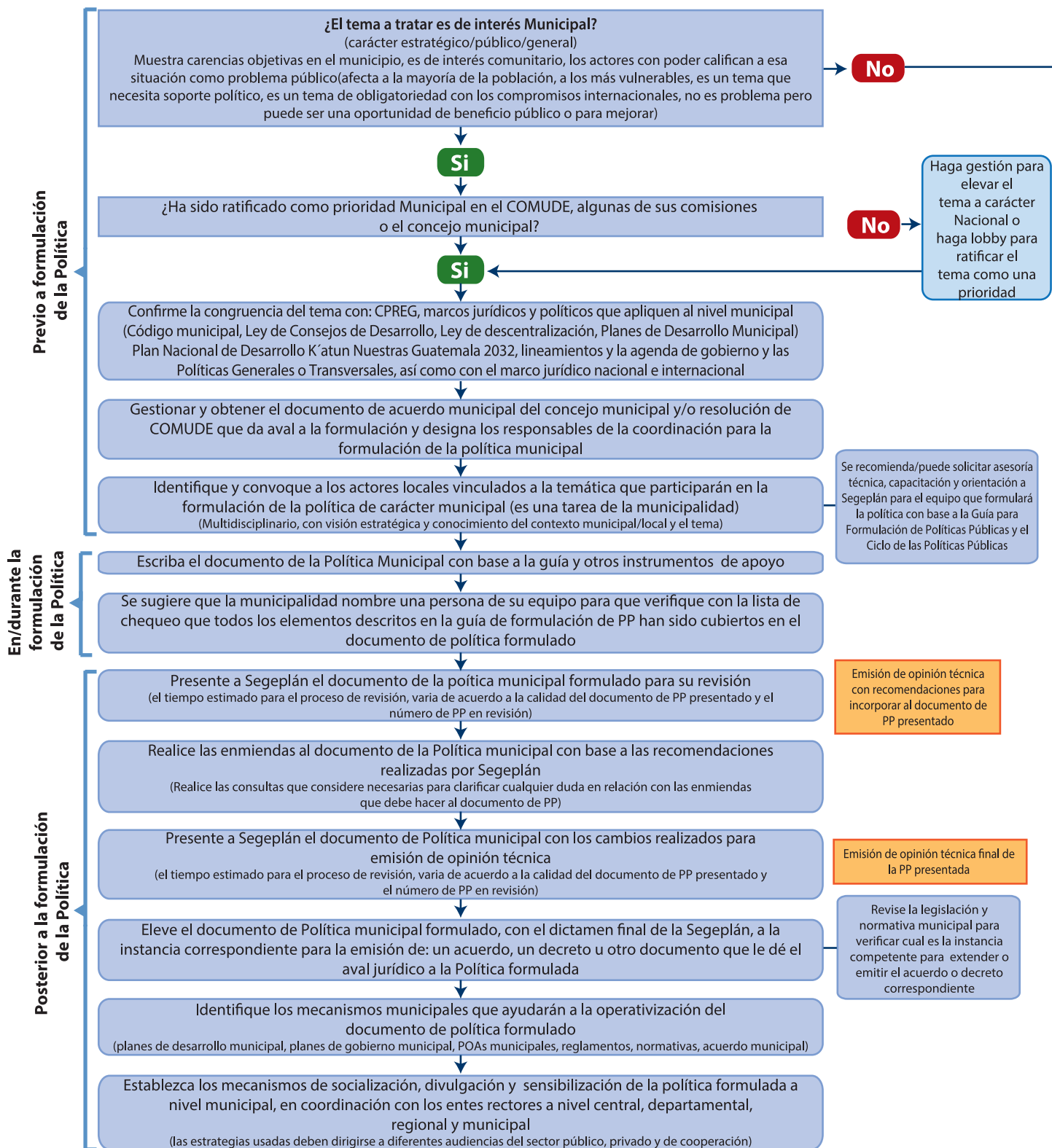


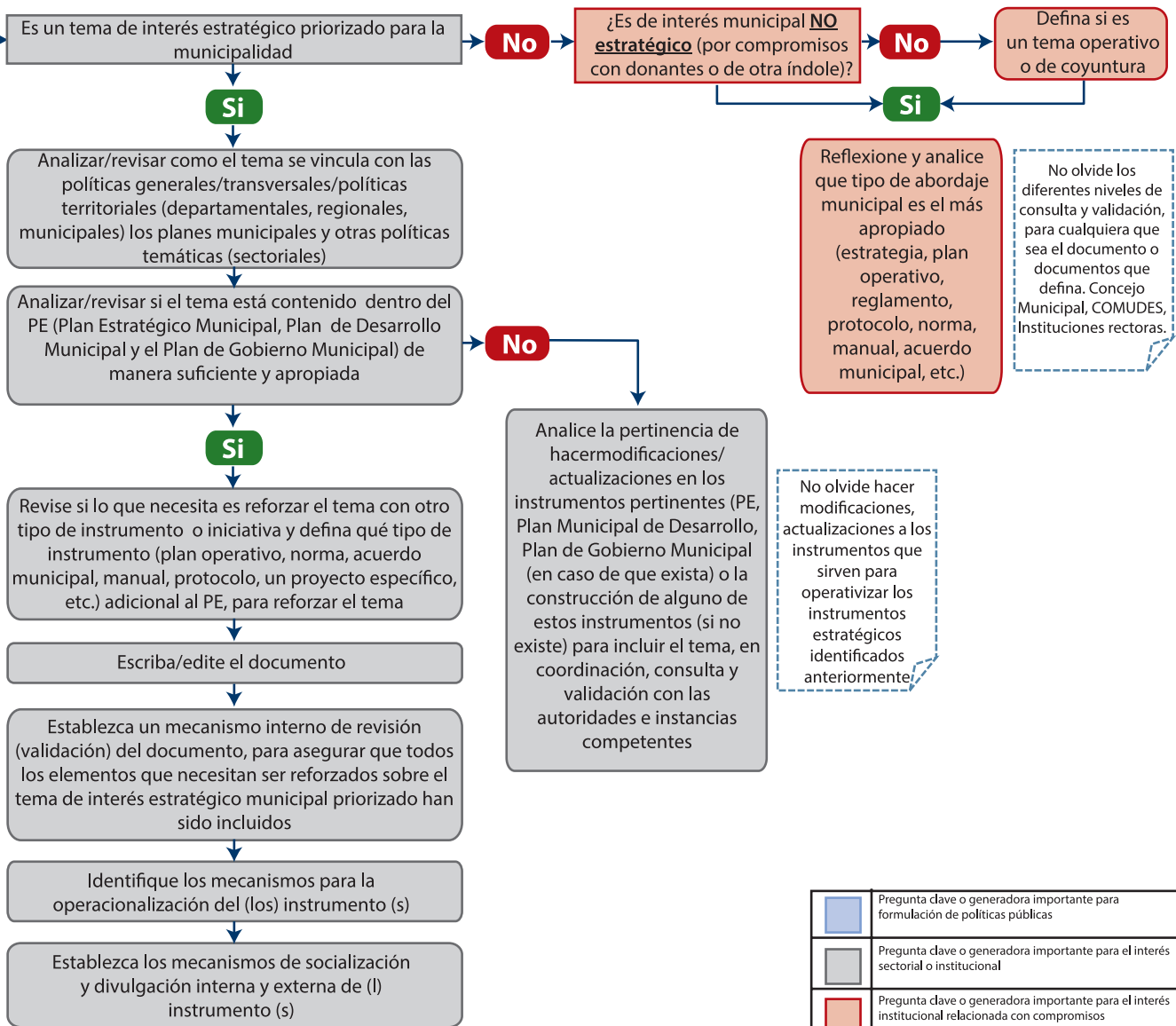










	Pregunta clave o generadora importante para formulación de políticas públicas
	Pregunta clave o generadora importante para el interés sectorial o institucional
	Pregunta clave o generadora importante para el interés institucional relacionada con compromisos internacionales o de coyuntura.
	Acción relacionada con el proceso de formulación de políticas públicas
	Acción relacionada con el proceso de formulación de otro tipo de instrumento de interés sectorial o institucional
	Acción relacionada con el proceso de formulación de otro tipo de instrumento de interés institucional vinculado con compromisos internacionales o de coyuntura
	Producto
	Acciones por realizar que no se deben olvidar (adaptaciones, incorporaciones a instrumentos que ya existen)

Fuente: Elaboración propia con base al Ciclo de políticas públicas y los procesos de revisión participativa de políticas públicas llevados a cabo por la Segeplán. 2014.

Diagrama 5: Flujo para determinar la pertinencia de la formulación de una política, (ámbito municipal).





	Pregunta clave o generadora importante para formulación de políticas públicas
	Pregunta clave o generadora importante para el interés sectorial o institucional
	Pregunta clave o generadora importante para el interés institucional relacionada con compromisos internacionales o de coyuntura.
	Acción relacionada con el proceso de formulación de políticas públicas
	Acción relacionada con el proceso de formulación de otro tipo de instrumento de interés sectorial o institucional
	Acción relacionada con el proceso de formulación de otro tipo de instrumento de interés institucional vinculado con compromisos internacionales o de coyuntura
	Producto
	Acciones por realizar que no se deben olvidar (adaptaciones, incorporaciones a instrumentos que ya existen)

Fuente: Elaboración propia con base al Ciclo de políticas públicas y los procesos de revisión participativa de políticas públicas llevados a cabo por la Segeplán. 2014.

3. El plan de acompañamiento para la formulación de la política pública

Una vez realizado el ejercicio del diagrama de flujo, la persona o entidad interesada podrá determinar si procede la formulación de una política pública; si es así, entonces deberá formular un plan que evidencie el acompañamiento que requerirá de la Segeplán, durante el proceso de formulación de la Política.

Este plan, debe elaborarse en función de las diferentes fases de formulación de las políticas públicas (*véase: Fases I a la V*), el cual se aborda más adelante dentro de este apartado.

De manera general, para cada fase, deberá identificar el tipo de acompañamiento y orientación técnica que requerirá de la Segeplán, no olvidando que usted (el funcionario o funcionaria y su equipo), es el protagonista principal durante el proceso de formulación y la Segeplán juega un rol de orientador técnico del proceso. El plan deberá incluir también fechas y tiempo estimado que se requiere para el acompañamiento (cronograma), en el entendido que existen procesos que pueden realizarse con acompañamiento u orientaciones proporcionadas a distancia (vía correo electrónico o por otros medios electrónicos). El formato que se presenta en los Anexos, puede servirle de guía para la elaboración de este plan de acompañamiento. Este plan puede adaptarse según cada caso en particular y debe servir sólo como un ejemplo de algunos de los elementos que deben considerarse como parte del acompañamiento durante el proceso de formulación.

4. Metodología para la formulación de una política pública

Existen diferentes métodos y técnicas para abordar cada una de las fases del ciclo de políticas públicas adoptado por la Segeplán para la formulación de políticas. En esta sección se describen algunos métodos, técnicas e instrumento con el propósito de orientar al funcionario (a) o ciudadano (a), más no limitarlo (a), en el proceso de formulación de una política, para agotar cada momento y sus respectivas fases. (*véase Diagrama 3: Ciclo de políticas públicas: Momentos y Fases en la Formulación de políticas públicas*).

No hay que olvidar que siendo esta una Guía, pueden existir variaciones dependiendo del tema, el sector y el contexto particular en que se dé la formulación de las políticas, este aspecto no debe ser obstáculo o limitante para el uso de la Guía como un instrumento de apoyo.

4.1. Fase I: Identificación del problema

Esta fase implica haber definido el problema/tema como uno de naturaleza pública a través del ejercicio del diagrama de flujo, previamente presentado en esta Guía. Corresponde a esta fase delimitar el alcance y magnitud que tiene el tema/problema y a través de ello y las relaciones que se puedan establecer con él, fundamentar la razón del porque el tema/problema debe abordarse a través de la formulación de una política pública. Incluye exponer los antecedentes de interés vinculados con el problema/tema y realizar un análisis de situación, contextualizando ambos en tiempo, coyuntura, marco normativo y legal (nacional e internacional) y especialmente su vinculación con otras políticas de carácter general, transversal, sectorial, departamental, regional o municipal.

Implica hacer una revisión exhaustiva sobre la bibliografía vinculada con el tema, la *Política Nacional de Desarrollo* (PND) y el *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032*, otras políticas públicas vigentes vinculadas a la temática, la planificación territorial y lo que se haya hecho o esté en curso de realizarse alrededor del tema, presentando cifras o hechos concretos vinculado con ello. Corresponde por lo tanto hacer una análisis de causalidad, de aquellos eventos, condicionantes o determinantes que agravan, hacen importante el problema o crean una oportunidad para su resolución o mejor aprovechamiento.

Especial énfasis debe hacerse en términos de como el problema y las variables o indicadores relacionadas, inciden en las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante entre otras.

Para el análisis de situación, que es un elemento total del contenido de esta fase, se sugiere la utilización de alguno de los métodos o técnicas ya probados, o cualquier otra técnica o método que este sistematizado, en el que se tenga conocimiento o experiencia para su aplicación, de tal manera de asegurar que los resultados del análisis de situación, tendrá el contenido que se requiere. Algunas de estas herramientas metodológicas son: modelo lógico o de la cadena de resultados, la explicación situacional, los árboles decisionales (árbol de problemas), las matrices causa-efecto (marco lógico), la espina de pescado (diagrama de Ishikawa o de Grandal) o cualquier método lógico y sistemático que permita analizar la situación y su contexto. Lo importante es identificar las causas más relevantes del problema a las que denominaremos nudos críticos, es decir, aquellos factores cuya solución es fundamental para resolver el problema.

La gestión por resultados por otro lado, utiliza los modelos conceptuales lógicos para identificar y priorizar el problema a abordar. El modelo conceptual es un diagrama estructurado que representa un conjunto de relaciones entre conceptos fundamentales preexistentes al problema o condición de interés, que han sido utilizados en investigaciones (evidencias) sobre problemas similares por diversas instituciones y en varios países, que interrelacionados en una posición de causa efecto, podrán ser el respaldo científico (experimentos y/o pruebas con valor estadístico) adecuado para orientar la búsqueda de soluciones.

4.2. Fase II: Identificación y formulación de soluciones

Durante esta fase y con base al análisis de situación realizado en la fase anterior, se identifican y formulan posibles vías de solución al problema, es decir, se plantean propuestas y se analiza la viabilidad de cada una de ellas, para así determinar, cuál de todas las opciones puede tener mayor posibilidad de éxito para resolver el problema de naturaleza pública.

Es el momento del cómo y su propósito es formular propuestas de estrategia (grandes ejes y lineamientos estratégicos) para superar las restricciones vigentes y construir viabilidad a las propuestas de acción y a la política en general. Es la construcción de la viabilidad política del contenido de la Política que se formula. Elementos importantes de esta fase son: identificar escenarios, tácticas, análisis de costo beneficio, así como la identificación de los actores que participarán en la solución del problema o abordaje del tema de una manera más determinante y estratégica, así como la disponibilidad de los recursos para su implementación. Las soluciones deben plantear de manera clara, como se abordará la causalidad (los condicionantes y determinantes) identificados y priorizados como parte del análisis de situación y contexto, especialmente en aquellos grupos que se encuentran en contextos de riesgo o vulnerabilidad, inequidad o desventaja, frente al problema que aborda la política pública. Así por ejemplo, es importante resaltar como las soluciones abordan las necesidades o disminuirán la inequidad en que se encuentran poblaciones específicas como las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante entre otras. Al mismo tiempo, las soluciones deben plantear, las líneas de acción que la institucionalidad deberá implementar para poder hacer frente de manera diferenciada los productos y servicios dirigidos a estas poblaciones en función de la temática cubierta por la Política formulada.

En síntesis, durante esta fase se definen los objetivos, los grandes temas que serán objeto de abordaje (como grandes líneas estratégicas viables para dar solución al problema). Estas grandes líneas deben estar en sintonía con los programas que desde la institucionalidad funcionan en los diferentes sectores para asegurar la implementación de la Política.

4.3. Fase III: Toma de decisión (política efectiva de acción)

Analizado el tema/problema, su contexto, identificadas las soluciones más viables o escenarios de abordaje, se deben tomar acciones, es decir, la formulación de una política pública, con ciertos objetivos, resultados, lineamientos estratégicos o de acción y una serie de intervenciones/estrategias/programas a través de los cuáles se implementará.

Una política es considerada pública porque debe haber sido validada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública o de un acto de ciudadanía. En este sentido, es la acción que debe tomarse para resolver una necesidad/problema/demanda o tema. Es importante no olvidar que siendo un instrumento de carácter estratégico, la política pública como instrumento, debe reflejar en su construcción ese carácter y sentido estratégico, de tal forma que lo macro e incidencia sobre aspectos estructurales es lo que debe prevalecer. De igual forma, la toma de decisión, debe traducirse en acciones concretas que aborden el problema en aquellos que según el análisis de causalidad, haya mostrado se encuentran en más desventaja y por lo tanto las soluciones deben estar enfocadas en ellos (as); así por ejemplo, pensar en cómo las soluciones benefician a las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante entre otras, es muy importante de resaltar.

La toma de decisión respecto a la solución de un problema de naturaleza pública se traduce en una política pública más no se limita a ella; de tal manera que es importante analizar otros aspectos vinculados con la implementación (la manera como se operativiza la política), así como el marco contextual, legal y normativo, para reevaluar si es necesario tomar decisiones en estos otros ámbitos.

En todo caso, es la formulación del documento de política pública, la acción concreta que le corresponde a los formuladores y tomadores de decisión.

4.4. Fase IV: Implementación (trabajo sobre el terreno)

Es la puesta en marcha de todo lo contenido en el documento de política pública formulada, es decir, es la operativización del contenido de la política pública. Por regla general, una política pública se implementa a través de los planes operativos (anuales, multianuales y presupuesto) de aquellas entidades o dependencias del Estado vinculadas directa o indirectamente con el tema. Cuál o cuáles entidades o dependencias sean las responsables, dependerá del tipo de Política que se ha formulado (general, sectorial, transversal, municipal, regional, etc.).

Hay que enfatizar que quienes resulten responsables, deberán instrumentalizar la operativización o implementación, a través de sus planes operativos, planes de desarrollo municipal, planes de gobierno municipal y de presupuesto; sin ello, será materialmente imposible convertir el instrumento de política pública, en un instrumento que tenga vida. En este sentido, es preciso delimitar el alcance y limitantes que pueden tener los sectores o responsables como parte de la implementación y los mecanismo de coordinación interinstitucional que se usarán para hacerla efectiva; es decir, se precisa ser explícito considerando el contexto, los recursos y mecanismos establecidos, para determinar con que sí y con que no se puede cumplir. Para el caso de las políticas municipales, es importante identificar los niveles de coordinación necesarios en el nivel municipal con otras autoridades locales y sectoriales, para asegurar su implementación, así como la identificación de las fuentes, de donde provendrán los recursos para la implantación, es decir, las gobernaciones departamentales, los consejos departamentales de desarrollo y las municipalidades.

También es adecuado mencionar, que deben establecerse mecanismos periódicos que permitan dar seguimiento (monitoreo) a la implementación de la Política; estos mecanismos en lo posible, deben estar sistematizados y deben ser practicados por personal multidisciplinario y de manera participativa; un ejemplo clásico, puede ser la instalación de un comité técnico de MyE, para el acompañamiento de la implementación de la Política, lo cual debe ser complementario a un sistema de monitoreo y evaluación efectivo.

En el caso de las políticas municipales, hay que considerar la participación de los líderes comunitarios, los Comudes, y las otras instancias del nivel municipal, como parte de este mecanismo de seguimiento a la implementación de la política. Este mecanismo de seguimiento debe permitir aplicar correctivos en el curso de la implementación con aquellas dependencias del Estado responsables de la misma.

4.5. Fase V: Evaluación

Aunque la fase de evaluación se plantea como la última fase dentro del ciclo de políticas públicas, debe entenderse como un elemento clave, que transversalmente debe considerarse a lo largo de todas las fases del ciclo. Desde el primer momento en que se piensa sobre un problema de orden público, es importante pensar en cómo la solución de ese problema de interés nacional, a través de la formulación de una política pública, puede evaluarse.

Pueden evaluarse tres grandes aspectos de una política pública:

- Su diseño, es decir, la consistencia del diseño de la política con otros instrumentos de planificación y gestión pública; preguntas que son importante responder como parte de la evaluación del diseño son: ¿el diseño de la Política, consideró las necesidades/oportunidades/limitantes identificadas en el análisis, especialmente para aquellas poblaciones tradicionalmente excluidas como las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante entre otras? y ¿estas necesidades/oportunidades/limitantes se armonizan con lo que otros instrumentos de planificación o gestión vinculados con el tema? ¿El marco estratégico muestra coherencia lógica interna?
- Su implementación, es decir, en qué medida los responsables de la implementación están cumpliendo con el rol y las acciones contenidas en sus planes operativos, incluyendo el nivel de gasto público vinculado con la política. Preguntas que son importante responder como parte de la evaluación de la implementación son: ¿se consideran estrategias que superen las barreras de los y las más afectados por el problema objeto de la política?; ¿se especifica la participación de las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante en la implementación de la Política?,
- Sus resultados o impactos, es decir, en qué medida se está logrando el cambio esperado o incidir en modificar el problema que dio origen a la política pública y/o como la población se ha beneficiado como consecuencia de las acciones de su implementación, una pregunta clave en este sentido es: ¿Se registran los cambios logrados de la implementación en todas las poblaciones afectadas por el problema con especial énfasis los cambios en la vida de las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante o del ambiente?

Que aspecto debe evaluarse dependerá de una decisión que debe involucrar no solo a los tomadores de decisión, sino también a los implementadores y cuando posible a los beneficiarios directos. Existen diferentes modelos (metodologías) de evaluación, que pueden usarse para evaluar los diferentes aspectos arriba mencionado, no obstante es importante que el modelo que se seleccione este en congruencia con aquello que se quiere evaluar para obtener los mejores resultados de la evaluación.

Debido a que la política pública es un instrumento de carácter estratégico, al momento de la evaluación, debe pensarse en función de la evaluación de aspectos de igual naturaleza, es decir, aspectos estratégicos. De tal cuenta, debemos pensar en que aspectos estratégicos, son los importantes a evaluar, y traducir esos aspectos en indicadores (cuantitativos o cualitativos) que permitan medir el alcance de la política en cualquier de sus tres dimensiones de evaluación (diseño, implementación, resultados/impactos).

La evaluación de las políticas públicas permite dar continuidad y/o vigencia al instrumento de política, de tal manera que permite evidenciar el alcance que ha tenido, el alcance que en el presente pueda tener y su posible re-formulación, actualización o salida de vigencia. La evaluación es un momento vital en el ciclo de la política, porque favorece los procesos de transparencia, rendición de cuentas, revitalizar la legitimidad de una política pública determinada, así como aportar significativamente a una mejor toma de decisiones.

5. Redacción del documento de la política

5.1. Generalidades

Hasta ahora se han expuesto una serie de procedimientos, métodos y técnicas que se usan en el proceso de análisis de formulación de políticas públicas. Es el momento ahora, de poner todas las piezas juntas para escribir el documento de políticas públicas; es decir, utilizar la información del análisis previo y convertirlo en un documento que integre todos los elementos.

Poner todas las piezas juntas implica dar coherencia al documento, de tal manera que tenga una secuencia lógica y armoniosa que articule de manera clara el objeto de abordaje de la política, las intervenciones que se pondrán en marcha para dar respuesta al asunto de interés, quiénes tendrán responsabilidades en su cumplimiento y cómo se verificará su cumplimiento. Lo anterior permitirá que el lector (funcionario público y ciudadanos) se interese en el documento y a la vez facilitará su uso como una herramienta orientadora de la gestión de la política en cuestión, durante su implementación. El documento servirá como fuente de consulta regular, para guiar las acciones y compromisos de la política, así como un referente en la construcción de los documentos e instrumentos que operativizan la política, su plan de acción, su vinculación con la planificación operativa, el presupuesto, etc.)

Se sugiere la integración de un equipo multidisciplinario, con tareas específicas asignadas que permita acelerar el proceso de escritura de documento; también se sugiere, en la medida de lo posible, designar a una persona que garantice la coherencia del documento, algún especialista de método, epistemología o redacción son algunas sugerencias acerca de profesionales que pueden apoyar la escritura e integración del documento. Para el nivel de Políticas Municipales, es posible que este equipo multidisciplinario esté constituido por autoridades de la municipalidad, los Comude, líderes locales y otros que pueden tener interés en el tema, con presencia en el nivel municipal.

También es importante que el documento de la Política, deje claro que el mismo es producto de un proceso sistemático de análisis, dialogado con los sectores involucrados en la temática de interés/ o problema que

se pretende resolver y si así lo fuere, idealmente que es producto de un proceso de diálogo consensuado entre gobierno (central o local) y la sociedad civil. Es importante que adicionalmente a la participación previa durante el proceso de formulación, cualquier sector con algún nivel de responsabilidad, también este representado y/o en conocimiento durante la etapa de redacción del documento de la Política, para que exista acuerdo y corresponsabilidad en las acciones designadas dentro de ella a cada sector.

5.2. Estructura del documento

Para la redacción del documento, se sugiere un formato establecido, el cuál puede ajustarse a las necesidades de cada política o sector que la impulsa. Cuando sea posible utilice tablas, diagramas, gráficos y esquemas que permitan resumir la información que se quiere trasladar al documento de política, la cual debe ser relevante y sustantiva para explicar el objeto de abordaje de la política pública. En este punto no olvide que algunas veces, menos es más y que el proceso de síntesis es importante para destacar la relevancia de un problema/tema de interés.

No olvide que como parte del análisis en el proceso de formulación se genera una cantidad enorme de información (metodológica y de resultados) la cual debe organizarse sistemáticamente y fundamentarla con solo aquella que le dé sustento y visión estratégica a la formulación de la Política. Esta información es la que se considera, debe ser incluida en el cuerpo del documento final de política pública⁵. Otros aspectos que pudieran ser de interés para cada tema o sector, que no son considerados centrales pero que refuerzan el trabajo de análisis realizado, puede incluirse dentro de la sección de anexos del documento final. A continuación los elementos mínimos que debe contener el documento:

5.2.1. Carátula.

Debe contener, el título de la Política, especificando: tema, área geográfica de influencia, quién la presenta (sector/municipalidad/etc.), período que comprende su vigencia, fecha de aprobación.

5.2.2. Tabla de contenidos o índice

5.2.3. Acrónimos y abreviaturas

Liste las siglas, abreviaturas y acrónimos usados a lo largo del documento.

5.2.4. Introducción

En esta sección debe hacer un relato breve de los antecedentes que dan origen o promueven la actualización de a la Política en cuestión, contextualizándola dentro del marco legal del país, su vinculación con la *Política Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* y el marco de políticas públicas del país. Deben presentarse los datos duros que ponen de relieve la importancia del problema/tema y una síntesis del análisis del problema, según el modelo elegido. Cuando exista información disponible, debe presentar cifras relacionadas al problema a abordar en la Política, desagregada según: sexo, edad, etnia o pueblos, territorio como mínimo. Describir brevemente su objetivo general y los propósitos de los principales componentes que conforman el marco estratégico, ello en virtud de que en

⁵ En virtud del proceso participativo en la formulación de políticas pública, se suele obtener una gama de insumos que se pueden sistematizar y se pueden aprovechar tanto para la construcción del planteamiento estratégico de las políticas, como para la construcción del plan de acción que la operativiza, siempre que guarde coherencia lógica con el marco estratégico planteado

ese apartado radica la respuesta que se brindará para atender el problema/tema objeto de abordaje de la política pública. Debe indicar cuál es el órgano o instancia colegiada que presenta la política pública y también hacer un esbozo del recorrido que se hará a lo largo de la lectura del documento. Es importante reiterar que la extensión y estructura de este apartado debe guardar un orden lógico y sintético sobre los elementos más relevantes que se desea compartir, ya que ello puede aumentar su contundencia y motivará el interés de cualquier actor en su lectura y seguimiento. (Máximo 1 ½ página, espaciado 1.5)

5.2.5. Marco jurídico y político.

Describa aquí el fundamento jurídico y político que el país y el sector (si el caso lo amerita) tiene para fundamentar la formulación de una Política de esta naturaleza. Una manera muy rápida y esquemática de presentar esta sección es a través de una tabla que muestre seis grandes aspectos:

Cuadro 3: Ejemplo para descripción del fundamento jurídico y político del país.

Constitución Política de Guatemala (CPG)	Leyes u otras normas específicas que mandatan la elaboración de la política (en caso existan)	Leyes conexas, normas y procedimientos (nacionales)	Legislación y Normativa internacional vigente vinculada	Vinculación con la Política Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 (PND K'atun)	Vinculación con otras políticas vigentes o en construcción
--	--	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base al marco legal y normativo del país. Segeplán.2014.

La tabla arriba mencionada puede ser sustituida por otro tipo de esquema o diagrama que muestre el mismo nivel de relación entre estos seis elementos (una pirámide, donde se muestre como se relacionan estos elementos, podría ser otro ejemplo de cómo presentar la información), lo cual tampoco excluye que pueda desarrollarse narrativamente, siempre que sea el marco jurídico y político significativo que plantea el compromiso, la responsabilidad y en muchos casos los alcances y límites de la misma. El marco jurídico y político, no debe limitarse a elaborar una lista de las leyes, convenios, decretos o reglamentación que existe; más bien debe trascender y explicar las obligaciones que el Estado y las instituciones tienen para atender la materia a la que alude la Política en mención. (Máximo 2 páginas; espaciado 1.5)

5.2.6. Análisis de situación

En esta sección deberá incluirse toda aquella información que durante el proceso de análisis en la etapa de formulación, resultó como importante y prioritaria para explicar el problema y por lo tanto reviste de importancia para destacarla en el documento de Política. Incluya información de contexto, así como situacional de los principales indicadores o variables que hacen relevante el tema/problema en cuestión. En la sección IV.4.1 Fase I: Identificación del problema de esta Guía, que hace referencia a la definición del problema, se mencionan algunos de los modelos o técnicas que pueden usarse para realizar una adecuada problematización y causalidad; algunos de ellos están contenidos en la Guía de Gestión por Resultados de la Administración Pública.

Se sugiere en la medida de lo posible utilizar gráficas, cuadros, mapas o cualquier otro medio gráfico para presentar la información estadística relacionada con los indicadores de interés y relevantes al tema que se aborda. El nivel de desagregación de toda esta información dependerá de la disponibilidad de la misma y el interés que se tenga de desagregar el tema para evidenciar la necesidad de un abordaje específico como

parte de la formulación de la política; especial énfasis debe darse a la desagregación respecto a cómo el problema afecta a hombres y mujeres, las diferentes etnias o pueblos, las personas con discapacidades, los adultos y adultas mayores, población migrante, población de la diversidad sexual y de género, ya que estos son grupos tradicionalmente excluidos en el enfoque de las políticas públicas.

No es necesario incluir una gran cantidad de indicadores o información estadística o contextual, sino **solo aquella que tiene una vinculación con el tema a abordar como parte de la política pública que se formula**. Recordar que algunas veces, menos es más.

Tampoco hay que confundir el análisis de situación con el análisis de contexto. Una forma muy clara de hacer esta diferenciación puede ser mediante la utilización del acrónimo FODA, donde las fortalezas y debilidades están más orientadas a la situación y las oportunidades y amenazas más orientadas al contexto/coyuntura. Dicho de otra manera, el análisis de situación presente los datos, cifras y evidencia, con datos actualizados y de fuentes oficiales, respecto de la causalidad asociada con el problema, la evidencia real de como las variables/indicadores/datos tienen una relación causa-efecto en la magnitud del problema. (Máximo: para este apartado varía de acuerdo a cada tema y la forma de presentación. Se recomienda sea sintético y contundente, con el fin de evitar que este apartado sea muy denso y le reste importancia al marco estratégico, que es lo central para atender el problema).

5.2.7. Justificación

La justificación debe dejar claro, el por qué el problema se considera de naturaleza pública y por qué se propone su abordaje a través de la formulación de una política pública, es un apartado argumentativo. Debe quedar clara la trascendencia del problema en términos de su magnitud y los beneficios que puede tener para la población al abordarlo a través de una política pública, así como de su contribución para la población y su desarrollo integral y sostenible. Puede hacer referencia a la responsabilidad del Estado en el abordaje de los problemas de naturaleza pública o del problema específico que aborda la Política contenida en el marco jurídico y político, para argumentar y refrendar la importancia de la política en referencia. (Máximo: 1 página; espaciado 1.5)

5.2.8. Ejes de la Política o grandes temas

Los ejes de la política pueden ser temáticos o transversales. Los ejes transversales generalmente cruzan a todos los ejes temáticos y por lo tanto requieren una descripción de los mismos respecto al enfoque que darán al instrumento global de la política pública, pero al mismo tiempo requiere que se concreten en lineamientos estratégicos o acciones, que eviten la invisibilización de los mismos. En ese sentido, es importante considerar que se debe evitar que lo específico se vuelva marginal y lo transversal se vuelva invisible en el documento de política. Generalmente, los temas considerados de abordaje transversal tienen estrecha relación con el enfoque de género, generacional, demografía, etnicidad y sostenibilidad ambiental, entre otros. En el contenido de estos ejes, cobra relevancia el abordaje de medidas relacionadas con transparencia, anticorrupción, gobierno abierto y gobierno electrónico relacionadas con la política en referencia.

Los ejes temáticos, deben estar claramente definidos conceptualmente para saber qué aspectos serán cubiertos en cada eje y como las acciones de un eje se pueden complementar con otro u otros. Es importante garantizar la coherencia lógica interna de cada eje, entre ejes, de tal manera que en conjunto muestren con claridad la respuesta al problema identificado. Los ejes o grandes temas de la Política, son los grandes apartados o acciones (grandes respuestas) que se plantean para resolver el problema o tema

de interés público. Algunos ejemplos pueden ser: Mercado Laboral, Pobreza, Salud, Desarrollo Sostenible, etc. Se recomienda que los títulos sean frases elocuentes que muestren la respuesta al problema. Para cada eje temático seleccionado, deberán escogerse uno o dos objetivos. (Máximo 1 página; espaciado 1.5-- puede variar de acuerdo al tema que se aborda)

5.2.9. Objetivos

Considerando que el tipo de documento que se formula es de carácter estratégico, es lógico pensar que estos objetivos deben tener el mismo carácter. Aun siendo los objetivos de naturaleza estratégica (nivel macro), los mismos deben estar redactados de tal manera que su medición sea factible y deben ser capaces de contener las líneas estratégicas relacionados con cada uno de ellos, así como estar en congruencia con las intervenciones/actividades/acciones que darán vida a su implementación, a través de los planes operativos de los sectores responsables de operativizar la política en cuestión. De igual forma, deberán estar en sintonía con los indicadores que a nivel estratégico u operativo se hayan definido para su medición. En el esquema de la página 55, se muestra la relación estrecha que deben guardar todos los elementos de la política que se formula.

Cuando el análisis de causalidad indique que el problema es de interés para poblaciones específicas como: mujeres, niñez, juventud, adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante, los objetivos deberán redactarse en función de estas poblaciones.

Los objetivos deben listarse en orden jerárquico lógico: generales y específicos, de preferencia numerándolos para poder identificarlos o citarlos en otras partes del documento. (Máximo: dependerá del número de objetivos de la Política, lo recomendable entre 3 y 6 objetivos. Se sugiere no más de 1 página; espaciado 1.5)

5.2.10. Resultados

Los resultados son los cambios deseables en las condiciones o características de un grupo poblacional, en una magnitud y período específicos; es decir deben ser verificables y medibles. Los mismos serán definidos a partir de los caminos causales críticos determinados en el análisis de situación o diagnóstico. En el caso de una política pública, los resultados son los cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público, que se traducen en bienestar y desarrollo para la población afectada. En este sentido, es importante hacer explícito los cambios/beneficios/oportunidades que se lograran en el abordaje de poblaciones específicas derivadas del análisis de causalidad; especial énfasis deberá hacerse en los cambios en mujeres, niñez, juventud, adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante.

Para el caso del nivel municipal, los resultados deben contribuir con lo planteado en los planes municipales, departamentales y nacionales, y con las prioridades establecidas en el país. (Máximo, depende de la forma de presentación y el número de resultados)

5.2.11. Lineamientos estratégicos

Para cada objetivo identificado, deberá incluir el o los lineamientos estratégicos a través de los cuáles se desarrollará cada objetivo. Recuerde que tal como se mencionó en la sección de conceptos y definiciones, una línea estratégica o lineamiento estratégico son **grandes categorías de intervención/acciones que**

marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de un tema o problema. Usualmente una línea estratégica está compuesta de una serie de intervenciones/ acciones que son congruentes entre ellas. Este aspecto es muy importante ya que esto le permitirá que la Política tenga el nivel de coherencia apropiado entre objetivos, líneas estratégicas y todos los otros elementos de la cadena de eventos. (Máximo, dependerá del número de lineamientos estratégicos y resultados)

A continuación aparece el diagrama que muestra la relación estrecha que debe existir entre todos los elementos antes mencionados.

Diagrama 6: Relación entre los diferentes elementos de una política pública.



Fuente: Elaboración propia, con base a Guía para formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y Ruta crítica para implementación y mejoramiento del Sistema de políticas públicas. Carlos Stark. Segeplán 2012.

Los lineamientos estratégicos o líneas de acción que se definan para la política, deben estar en sintonía con los lineamientos contenidos en la *Política Nacional de Desarrollo* y en los cinco ejes del *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032* y con las competencias relativas a la rectoría o coordinación de la Política que se formula. La temporalidad de los lineamientos que se definan en la Política que se formula, deberá considerar para su implementación los períodos de corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (20 años) definidos para los lineamientos de la *Política Nacional de Desarrollo*.

Para llevar a cabo este proceso de alineación, se sugiere utilizar la *Guía para alineación de Políticas* con las Política Nacional de Desarrollo, (Ver Anexo 3) y considerar las directrices generales (numerales dos al ocho) para la gestión de políticas, contenidas en la *Política Nacional de Desarrollo*.

5.2.12. Acciones o programas a través de los que se implementarán los lineamientos estratégicos.

En esta sección es importante que se establezca la relación entre los lineamientos estratégicos y las acciones que se llevan a cabo en el terreno, por la institucionalidad pública, para la implementación de la Política. Esto requerirá la participación en concreto de los diferentes actores que participan en la implementación, quienes tienen el conocimiento de los programas/proyectos o acciones, a través de las cuales se implementan las diferentes líneas estratégicas de la Política formulada o bien identificar y asumir la responsabilidad de promover la creación de otros, que sean necesarios para alcanzar los objetivos y resultados de la política. Con frecuencia este es un vacío en la implementación de las políticas, razón por la que en ente rector/coordinador es el responsable de promover su cumplimiento. Es posible que para algunas líneas estratégicas deba desarrollarse acciones nuevas o adaptaciones a lo que en el terreno los diferentes sectores ya vienen realizando, o definir cómo podría hacerse el abordaje de algo muy particular.

Armonizar lo que en el terreno ya se hace o se está pensando hacer (la implementación de la Política) con lo que se tiene visualizado como parte de la Política formulada, es importante para asegurar que la misma no caerá en un vacío que deje líneas estratégicas sin implementar.

Especial interés debe darse a describir como los programas/proyectos/intervenciones que ya existen o que se piensen desarrollar como parte de la implementación de la política, eliminarán las barreras para los sujetos beneficiarios de la Política; por ejemplo, es importante describir, como se eliminaran las barreras para que los productos/programas/servicios/intervenciones lleguen a mujeres, niñez, juventud, adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante y/o poblaciones más afectadas por el problema.

Una parte importante dentro de esta sección, es definir el o los responsables de la implementación de las acciones que darán vida a la implementación de la Política. Por regla, los sectores (Ministerios y otras dependencias del sector público), son los responsables de la implementación, por lo tanto cada acción o acciones deben tener responsables. Para el caso de las políticas que tienen un alcance a nivel territorial (regional, departamental o municipal), es importante coordinar con los responsables de los sectores que se vinculan con el tema de interés de la Política formulada, con presencia en el territorio. Cabe resaltar que si bien, de acuerdo a las normas del país, son las instituciones públicas las últimas responsables del cumplimiento de una política, eso no excluye gestionar colaboraciones complementarias para alcanzar los resultados, en virtud de que la soluciones a los problemas sociales, económicos y políticos del país, trascienden los diferentes niveles de gestión pública y la sociedad.

Otro nivel de responsabilidad puede estar vinculado con la coordinación del seguimiento a la implementación de la Política, rol que debe recaer en el ente rector más vinculado con el tema que trata la Política o aquellos que según la legislación vigente en el país tengan este rol. Así por ejemplo, para las políticas a nivel territorial, los Consejos de Desarrollo en todos sus niveles y los concejos municipales en particular, tienen un rol protagónico en esta materia. (Máximo—dependerá de cada tema de Política, los programas de la institucionalidad que la implementan y el formato elegido para presentar la información)

5.2.13. Seguimiento (Monitoreo) y Evaluación

Debe incluirse en este apartado de una manera específica, como se tiene concebido llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la Política. Como ya se mencionó en el apartado 4.5 una Política se puede evaluar en tres aspectos: 1) En su diseño; 2) En su implementación; 3) En sus resultados o impacto en términos de los cambios logrados, traducido como un beneficio/mejora a la población.

Una vez decidido qué aspecto o aspectos serán evaluados de la Política deberán seleccionarse las metodologías apropiadas, que sean congruentes con el propósito de lo que se quiere evaluar. Usualmente los actores envueltos en la formulación e implementación de políticas públicas, muestran interés en evaluar: 1) El mecanismo de implementación, es decir, saber si los responsables de la implementación están cumpliendo su rol en la entrega de estrategias y servicios; 2) Si los cambios (en términos de resultados), están encaminados en la dirección correcta, es decir, están modificando de manera positiva el contexto y la realidad de los ciudadanos y ciudadanas que son sujetos de recepción de las intervenciones de la Política.

No olvidar que para cada objetivo, debe incluirse un grupo de indicadores, que le permitan estratégicamente medir el cumplimiento de la Política en términos de resultados (cambios); especial énfasis debe ponerse en la definición de indicadores que permitan evidenciar los cambios en los sujetos que la política

identifica como los que se encuentran en situación y contextos más vulnerables, como tradicionalmente e históricamente sucede con: mujeres, niñez, juventud, adultos (as) mayores, población con discapacidad, pueblos indígenas, población de la diversidad sexual y de género, población migrante.

Adicionalmente es preciso identificar indicadores que permitan medir el avance en la implementación de la política. Todos estos indicadores tienen que estar en sintonía con los lineamientos estratégicos y las acciones concretas que se lleven a cabo en el terreno como parte de la implementación. Otro aspecto es contar con valores basales de estos indicadores y metas bien establecidas, idealmente antes de implementar la Política, para asegurar que podemos medir el cambio, en caso contrario, sin un punto de partida, será difícil establecer una tendencia o punto de comparación.

(Máximo, dependerá de la forma de presentación y de las acciones de seguimiento y evaluación incluidas; espaciado 1.5)

Nota:

El contenido de los apartados 5.2.8 a 5.2.13, pueden estar integrados en un cuadro que presente: el eje, objetivo, resultados, líneas estratégicas, acciones/programas/proyectos, responsables e indicadores. Si en algún momento existen Líneas Estratégicas que sean comunes a varios objetivos, es importante resaltarlos a través de una llamada a pie de página o dentro del mismo documento. **No olvide la congruencia y correspondencia que debe existir entre todos estos elementos para que haya coherencia en la Política formulada.**

Aunque el documento de la Política puede llegar solamente a nivel de lineamiento estratégico o línea estratégica tal y como aparece en el Diagrama 6: Relación entre los diferentes elementos de una política pública, es importante no olvidar que los otros elementos (programas, responsables e indicadores) son importantes sobre todo en función de la implementación y evaluación de la Política que se formula.

5.2.14. Anexos

Incluya en esta sección cualquier información documental que apoye todo el proceso de formulación de la Política, especialmente en lo que respecta a metodologías de análisis o resultados e información que ayuden en tener mayor detalle de algunos elementos que no se incluyeron en las secciones anteriores, pero que pueden brindar una mayor claridad a las personas interesadas o servidores públicos responsables de formular política, para entender de mejor manera, la naturaleza pública del problema que se aborda. Es importante tener en cuenta, que si alguno de los contenidos de esta sección apoyó aspectos específicos del cuerpo del documento de la Política, se haga una referencia a esta sección dentro de cada capítulo o sección específica. Debe ser información relevante y no densa, para evitar que se convierta en un documento muy extenso.

5.2.15. Referencias bibliográficas

Incluya una lista de la bibliografía consultada para todo el proceso de formulación del documento de la Política. Utilice el formato clásico, donde se presentan los documentos, según autor o autores, en orden alfabético creciente.

6. Defina el equipo que se encargará de escribir el documento

Seleccione un equipo multidisciplinario que se encargue de la coordinación de la redacción del documento final, con base a los lineamientos dados. No olvide incluir a expertos en metodología, epistemología, planificación o redacción, para que aseguren la integración y coherencia del documento. En lo posible incluya dentro del equipo, personal de los diferentes niveles (técnicos, directivos, operativos, financieros, etc.) para que el documento tenga un carácter integral y estratégico. Para el nivel municipal, no olvide que la participación comunitaria y de los Comude es importante.

Dentro del equipo debe existir un grupo de personas que se encargarán de verificar que los contenidos de cada apartado de la Política, hayan sido agotados, de acuerdo a lo que establece la lista de chequeo correspondiente. (Ver Anexo 1: Lista de chequeo para la formulación escrita y revisión del documento de políticas públicas)

7. Establezca un plan de trabajo y cronograma de acompañamiento

Considerando todo el proceso como algo integral, desde la formulación hasta la escritura del documento de política pública, debe con base al ciclo de PP, establecer el plan de acompañamiento que debe incluir, en que etapas del proceso requerirá apoyo de parte de Segeplán. El plan y cronograma, debe incluir dos partes: 1) Durante el proceso de formulación y 2) La escritura propia del documento. En el Anexo 2, Modelo para el plan de acompañamiento para formulación de políticas públicas, se presenta un modelo que le puede ayudar a escribir su plan de acompañamiento y cronograma. Recuerde que este plan, es el instrumento que le permitirá determinar cómo se avanza en el proceso de formulación y escritura del documento de política pública.

No olvide que la construcción de un documento de esta naturaleza (una política pública) es un proceso, a veces largo y difícil, que incluye muchos elementos institucionales (sectoriales) y del contexto que no siempre están en control de quienes formulan la Política. En esta línea, hay que saber que algunos procesos de la etapa de formulación o escritura del documento, le tomarán más tiempo que otros. El tiempo que tome el proceso en su conjunto (formulación y escritura del mismo), dependerá del nivel de compromiso del o los sectores vinculados al tema de la Política para participar, de una buena coordinación y de la prontitud con la que se requiera el instrumento de política. Recuerde que el proceso debe ser liderado y realizado por el sector o sectores en quien recae la responsabilidad de la formulación de una política pública, la Segeplán en este sentido, solo cumple un rol orientador y de apoyo técnico más no es responsable de la formulación misma de la Política.

8. Ruta posterior a la formulación de la Política

8.1. Opinión técnica de parte de la Segeplán

Una vez concluido el proceso de formulación del documento de política pública, existe un procedimiento establecido para dar opinión técnica colegiada, para asegurar que el documento en cuestión cumple con los requisitos mínimos para ser presentado como una política pública.

Cualesquiera que sean los escenarios que se presenten, el proceso normal, luego del acompañamiento a lo largo del período de formulación y construcción del documento de la Política, debería incluir, presentar la política formulada a la Segeplán, para que ésta, en su carácter técnico/orientador, emita sus opiniones, consideraciones, observaciones técnicas sobre el contenido y proceso de formulación de la Política.

En este sentido, es aconsejable que la Segeplán haya acompañado todo el proceso de formulación y construcción del documento, para asegurar, que la política cumple con los requisitos y criterios para definirla como un instrumento de política pública y así allanar el camino para el proceso de aprobación.

De la misma forma y aun entendiendo que los procesos de política pública son dinámicos, es importante contar primero con planes estratégicos y operativos (en cualquiera que sea el nivel), antes de pensar en formular una política pública; sin embargo, es comprensible que algunas veces el proceso de formulación de políticas se dé en ausencia de procesos de planificación previa. El contar con planes previos refuerza el sistema nacional de planificación y el sistema de políticas públicas y promueve la calidad de las mismas.

8.2. Aprobación formal de la Política

Una política pública debe cobrar vida a través del proceso de aprobación formal de la misma. Se identifican dos posibles escenarios, como parte de la ruta de aprobación de la Política:

Escenario 1:

La política se formula idealmente con el acompañamiento de la Segeplán. La institución rectora o coordinadora la presenta a la Segeplán para revisión y aprobación técnica; la revisión técnica puede derivar en:

- a) Un documento con recomendaciones técnicas (de forma y sustantivas) que deben observarse e incorporarse al documento de política previo a emitir una comunicación oficial por parte de la Segeplán.
- b) Un documento oficial en el que se indica que el documento final cumple los requisitos para ser presentada como una política pública y continúe con el curso en el proceso de aprobación formal.

Una vez emitida la opinión técnica por parte de la Segeplán, la institución rectora o coordinadora presenta el oficio y la política a la Secretaría General de la Presidencia y al Consejo de Ministros para buscar la emisión de un acuerdo (gubernativo o ministerial, dependiendo del marco legal vigente) que le de vida formal a la política pública en cuestión.

En el caso del nivel municipal corresponde al concejo municipal la emisión del acuerdo respectivo que la aprueba. En virtud de lo estipulado en la *Ley de los Consejos de Desarrollo*, si son políticas que se inscriben en la competencia del Comude se deberá agotar su formulación participativa y anuencia en dicho espacio colegiado, lo cual se podrá reconocer en los puntos resolutivos de la actas que se suscriben en este seno. Lo anterior, es crucial en virtud de la importancia que reviste la legitimidad y el respaldo a las políticas de desarrollo del municipio.

Escenario 2:

La Política no se somete a consideración de la Segeplán, para emitir opinión técnica. Se presenta directamente en consejo de ministros o concejo municipal, para su validación y emisión de un acuerdo (gubernativo, ministerial o municipal) para que le de vigencia.

En el mejor escenario, toda política debería tener el aval y ser ratificada por un documento normativo que las apruebe, estos pueden ser: acuerdo gubernativo, acuerdo ministerial, acuerdo municipal, punto

resolutivo de los consejos de desarrollo u otro tipo de documento de algún órgano colegiado, que le de peso a la Política; esta ratificación oficializa y valida la Política formulada.

Al mismo tiempo toda Política, idealmente debe estar construida sobre la base de un sistema de planificación previo, de tal manera de que exista congruencia en el ordenamiento de la instrumentación que de soporte a la Política.

9. Socialización de la política y su difusión

La socialización de la política implica involucrar a todos los actores claves interesados en el problema o tema vinculado a la política y que toman parte en la implementación de la misma a lo largo de diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas, incluyendo la difusión propia del documento final.

Algunos de estos momentos clave son:

- Durante el inicio del proceso, para definir si el tema es de carácter público o no;
- Al momento de realizar el análisis de contexto y situación;
- En la revisión del documento borrador de la Política;
- Al concluir la incorporación de las enmiendas luego de la opinión/dictamen técnico por parte de la Segeplán;
- Durante la presentación oficial del documento final de la Política, ya ratificado.

El involucrar a todos los actores dentro del proceso de formulación, así como aquellos que tienen algún nivel de responsabilidad en la implementación, asegura en cierto grado, la corresponsabilidad y apropiación del instrumento de la Política. Es importante tener en cuenta que la participación ciudadana y la permanente comunicación con los actores y actoras sociales y políticos durante el ciclo de las políticas es vital para reforzar su legitimidad, analizar sus avances y hacerla parte activa de la agenda pública. Hay que recordar que de acuerdo a la dinámica política, la configuración jurídica y política nacional e internacional vigente, las políticas están expuestas a factores que pueden acelerar o ralentizar su implementación.

Si los recursos están disponibles, el documento final de la Política debe socializarse por todos los medios posibles y al alcance; esto incluye, medios tradicionales y no tradicionales de difusión. Todas aquellas páginas web que existen en los diferentes sectores asociadas con la implementación de la Política deberían tener un enlace que permita la divulgación y visibilización de la existencia y seguimiento del instrumento de política pública en cuestión, de tal manera que pueda ser un referente en las acciones que se implementen en el contexto y competencia de cada sector.

10. Seguimiento (monitoreo) de la implementación de la política

En el capítulo IV.4.4.5, se abordó el tema de los tres diferentes aspectos que se pueden evaluar de una Política. El seguimiento debe enfocarse en identificar, de acuerdo al tema y naturaleza de la Política formulada, qué dependencia del Estado, tiene el rol rector o coordinador vinculado con el tema, para que sea esta instancia, la que asegure un mecanismo que dé seguimiento a la implementación del contenido de la Política. Lo que más importa como parte del rol rector y coordinador, es garantizar que lo que se está

haciendo a nivel operativo, corresponda con lo que está contenido en la política; para ello es crucial, que cuando se está realizando el proceso de formulación de políticas, existan personas que conozcan cómo opera cada sector (Ministerio) y entidades (municipalidades, consejos de desarrollo, etc.) en el terreno, es decir, conozca cuáles son sus programas, estrategias e intervenciones, para asegurar que éstas sean las que ayuden a implementar las líneas estratégicas de cada eje de la política.

El rol rector y coordinador debe facilitar la identificación de los obstáculos, limitantes, cuellos de botella, así como posibles mecanismos de corrección que agilicen y faciliten la implementación de la política y la obtención de los resultados previstos a través de la implementación.

Como un elemento adicional, el ente rector, debe promover la evaluación sistemática de los resultados que se puedan estar obteniendo como parte de la implementación y generar discusión que promueve nuevo conocimiento y a su vez insumos para la actualización, continuación de vigencia o salida de vigencia de la política formulada.

De manera general en términos de resultados e impacto, existen metodologías específicas de evaluación que pueden usarse para medir el alcance o “éxito” de la política. Los modelos causa-experimentales (cohortes y grupos control) son algunos de ellos. Utilizar una combinación de técnicas de evaluación (cuantitativa y cualitativa), así como metodologías y técnicas participativas de evaluación y validación de los resultados, promueve la corresponsabilidad y promueve el papel de ciudadanía en la evaluación de las políticas públicas.

11. Vigencia y actualización de la política

La vigencia de las políticas públicas está determinada por el nivel de avance que se tenga en resolver el tema/problema en cuestión, así como de otros aspectos del contexto. Este tema, está directamente vinculado con la temporalidad de una política pública, la cual depende de muchos factores interrelacionados, aunque de manera general no debe ser menor de diez años.

Con base al proceso de seguimiento de la implementación documentado y de la evaluación propia de los resultados/alcances de la implementación, deberían generarse espacios para discusión y retroalimentación que permitan definir la pertinencia de la vigencia y/o actualización de una política pública formulada.

Este proceso debe ser liderado por la institución rectora o coordinadora responsable de la política y deberá utilizar las metodologías de investigación/evaluación que estén al alcance para asegurar que la evaluación tiene cierto grado de rigor científico.

Hay que reforzar con el ente rector y coordinador que, además de asegurar recursos para la implementación de la Política, también asegure recursos institucionales y de otras fuentes de financiamiento, para evaluar los resultados en función de los objetivos trazados tanto a nivel operativo, como a nivel estratégico (lo contenido en la política).

La evaluación debe retroalimentar el ciclo de formulación de políticas públicas y las decisiones políticas, de tal cuenta que, siendo un proceso dinámico, pueda identificarse que aspectos merecen continuar abordándose a través de la Política y por lo tanto precisan una reformulación y actualización, y, cuáles deben pasar a un nivel de abordaje diferente (a través de otros instrumentos de gestión o planificación). Esto implica también, la identificación de nuevos aspectos que debido a los cambios del contexto, precisen un nuevo análisis y por lo tanto, implican el inicio de nueva cuenta, de la aplicación del ciclo de formulación de políticas.

V. Anexos

Anexo 1: Lista de chequeo para la formulación (escritura y revisión) del documento de política pública

NOMBRE DE LA POLÍTICA: _____

ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA POLÍTICA: _____

DEPENDENCIA RECTORA Y/O COORDINADORA: _____

Instrucciones: Para cada uno de los ítems de la tabla que aparece a continuación, marque con una "X", dependiendo si se ha completado o no, la escritura y revisión de cada uno de ellos. Utilice la columna de observaciones para listar que elementos precisan ser completados para considerar agotada la tarea de escritura y/o revisión según sea el caso, así como su (s) responsables.

Contenido del documento de la Política	Completo en su escritura	Incompleto en su escritura	Completo en su revisión	Incompleto en su revisión	Observaciones (Qué falta completar)	Responsable (s)
A. Carátula						
• Título especificando el tema y temporalidad						
• Área geográfica de influencia de la Política						
• Dependencia que presenta la Política						
B. Tabla de contenidos o índice						
C. Acrónimos, siglas y abreviaturas						
D. Introducción						
E. Marco legal y político						
F. Análisis de situación						
G. Justificación o propósito						
H. Ejes/grandes temas de la política						
I. Objetivos						
J. Resultados						
K. Lineamientos estratégicos						
L. Acciones o programas (intervenciones)						
M. Seguimiento (Monitoreo y Evaluación)						
N. Anexos						
O. Referencias Bibliográficas						

Anexo 2: Modelo para el plan de acompañamiento para formulación de políticas públicas

NOMBRE DE LA POLÍTICA: _____

ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA POLÍTICA: _____

DEPENDENCIA RECTORA Y COORDINADORA: _____

Instrucciones: Para cada actividad contemplada en su plan de acompañamiento, incluya a que fase se corresponde con el ciclo de políticas públicas de la Guía metodológica y de gestión de políticas públicas y cuál es nivel de responsabilidad de la dependencia rectora, otros actores y la Segeplán.

Objetivos del Plan: _____

Actividad	Fase del ciclo de formulación de la Política con el que se corresponde	Responsabilidad de la dependencia rectora o coordinadora	Responsabilidad de otras dependencias ejecutoras o de apoyo	Responsabilidad de la Segeplán	Fecha o período en el que debe estar completada la actividad (día, mes y año)

Anexo 3: Guía para la alineación de Políticas Públicas a la Política Nacional de Desarrollo

Antecedentes

El Plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 se oficializó a través del Conadur en Agosto de 2014, constituyéndose en la agenda de desarrollo del país para los siguientes 20 años. En consecuencia, el Conadur ordenó institucionalizar su implementación mediante Acuerdo Resolutivo 03-2014.

En cumplimiento de este mandato, la Política Nacional de Desarrollo (PND) fue formulada para operativizar, de acuerdo a su temporalidad (corto plazo-5 años, mediano-10 años y largo-20 años), los lineamientos estratégicos vinculados a los 5 ejes del Plan. Es así como, el objetivo fundamental de la PND es establecer las directrices generales que el Estado debe observar para la implementación de las prioridades, metas y resultados de desarrollo del Plan K'atun Nuestra Guatemala 2032.

Por consiguiente, la política es un instrumento que orienta y organiza el quehacer del sector público en términos de su gestión. Por lo tanto, su implementación deberá ser gradual y orientarse a la consecución de objetivos de desarrollo. Además, todas las instituciones del sector público deberán alinear (vincular y armonizar) sus políticas, planes, programas y proyectos, así como también sus procesos de planificación y presupuestación, a los lineamientos establecidos.

En este sentido contar con una Política Nacional de Desarrollo es un elemento clave para hacer efectiva la gestión pública, en los distintos niveles de la organización político administrativa. En consecuencia, debe tomarse en cuenta la relación "jerárquica" y "sinérgica" que existe entre los diferentes niveles de la planificación, para que las instituciones operen de una manera más ordenada y menos dispersa.

En consecuencia, esta línea jerárquica se ordena de la siguiente manera: Plan y Política Nacional de Desarrollo-PND, Marco de Políticas Públicas –competencia de cada sector e intersectoriales-, Planificación Estratégica Institucional, Planificación Operativa Anual y Multianual, Programación y Presupuesto, todo ello alineado a los objetivos estratégicos de desarrollo. Dentro de esta jerarquía, también deberán considerarse las Políticas Públicas y planes a nivel de las diferentes comunidades, municipios, departamentos y regiones, de tal manera que pueda hacerse efectiva la gestión pública territorial.

Por consiguiente, este ordenamiento fortalece la Gestión por Resultados, promoviendo de manera gradual una transición permanente hacia un modelo de gestión pública más efectivo, en función de la demanda y las necesidades más sentidas de la población guatemalteca.

Finalmente y para facilitar el proceso de alineación del marco de Políticas Públicas sectoriales con los lineamientos del Plan y la Política Nacional de Desarrollo, a continuación se proponen 11 pasos que las instituciones deberán seguir para garantizar la alineación de sus políticas públicas con las prioridades estratégicas del país.

Instructivo de alineación

El proceso de alineación de las políticas públicas con la Política Nacional de Desarrollo (PND) requiere de la priorización (selección) de los instrumentos de política pública que serán objeto del análisis y del ejercicio de alineación. El criterio de priorización obedecerá a las solicitudes puntuales de las instituciones y procesos recientes de actualización y formulación de políticas. Luego de establecer que instrumento o política pública será alineado, se requiere la designación de un grupo multidisciplinario interinstitucional

integrado por representantes de Segeplán, de las unidades de planificación de las instituciones designadas y un representante responsable de la implementación de políticas públicas de cada institución (Ministerio o ente rector de política). Los representantes de la Segeplán proporcionarán las directrices de alineación, instrumentos, seguimiento y apoyo a los procesos de alineación. Por su parte, cada Ministerio o ente rector deberá ser responsable de hacer el ejercicio y llevar hasta su fin el proceso de alineación de la política pública priorizada. Es importante que los participantes tengan un conocimiento amplio sobre la política objeto del análisis y su implementación a través de intervenciones estratégicas, programas o proyectos relacionados para asegurar una apropiada alineación. Los instrumentos sobre los cuales deberá hacer el ejercicio de alineación son: las matrices del PND, la Guía de Alineación de Políticas Públicas al PND y el documento de la política de su competencia.

Procedimiento

1. Identificar los temas considerados en la política (s) seleccionada. Por ejemplo, la Política de Desarrollo Social y Población. Con relación a esta política, los temas identificados son: Educación, Salud, Migración, Empleo, Riesgo y Comunicación Social.
 - a. Luego de establecer los temas vinculados a la política de su competencia, determinar con cuál eje o ejes de la PND está más relacionada la política en cuestión. En este caso los ejes son Bienestar para la Gente, Riqueza para Todos y Todas, Recursos Naturales para Hoy y Mañana y los demás ejes del Plan.
2. Utilizando las matrices de la Política Nacional de Desarrollo que contienen los lineamientos por eje y el documento de la Política de su competencia que está alineando, llene la matriz que se presenta a continuación (Matriz 1) de la siguiente manera:
 - a. Seleccione las matrices del (los) eje (s) de la PND con los que está vinculada la política que analiza, e identifique en cada matriz la prioridad, la meta, los lineamientos del corto y mediano plazo (5 y 10 años) y los responsables; traslade el contenido a la **columnas A, B, C y D**, según corresponda. **Utilice una fila, para cada lineamiento o línea de acción identificada.**
 - b. Identifique en la política que analiza, de la cual es rector o coordinador, las líneas de acción⁶, meta y/o resultado, eje e institución responsable, que tienen correspondencia con el Lineamiento de la PND y traslade la información a las **columnas respectivas (E, F, G, H, I y J)**. Para las políticas que no tienen meta o resultado, revisar el plan de acción y trasladar la información correspondiente a esta matriz. Por el contrario, si no se cuenta con el plan de acción de la política, se sugiere elaborarlo².

⁶ Debido a la heterogeneidad en la estructura de las Políticas Públicas, línea de acción deberá entenderse como: Lineamiento estratégico, acción/acción estratégica, ejes, programas, intervenciones, etc. Nos referimos entonces a las acciones estratégicas que resuelven el problema, objeto de la Política.

⁷ El plan de acción deberá elaborarse en un momento posterior al proceso de alineación para cubrir los vacíos, si acaso no son resueltos con los cambios a la Política.

Matriz 1

Política Nacional de Desarrollo				Política Pública (de su rectoría)					
Columna A	Columna B	Columna C	Columna D	Columna E	Columna F	Columna G	Columna H	Columna I	Columna J
Prioridad	Meta	Lineamiento de corto y mediano plazo (5 y 10 años)	Responsables	Líneas estratégicas (o líneas del plan de acción) contenidas en el documento de Política ⁸ de su competencia	Si la línea estratégica o línea de acción tiene temporalidad indíquelo	Meta y/o resultado	Si la meta o resultado tiene temporalidad indíquelo	Eje	Institución Responsable

3. Posterior al llenado de la Matriz 1, seleccione de ella solo aquellos lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo de corto-mediano plazo y los ejes, líneas estratégicas o estrategias de la (s) Política (s) Pública bajo su competencia (de la cual es rector o coordinador) ***en las que existe correspondencia*** y trasládelos a la Matriz 2 (***columna A y B respectivamente***). Luego complete la Matriz 2 de la siguiente manera:

- Identifique qué programas/proyectos/intervenciones estratégicas ***de la institución rectora (columna C) o de otras dependencias del Estado (Columna D)***, implementan las líneas de acción de su política; esto le permitirá identificar cuáles de las líneas de acción ya “alineadas” tienen una expresión “operativa” que les da vida. (Columna C y D).
- Para los programas/proyectos/intervenciones estratégicas que corresponden a otras dependencias públicas, nombre el Ministerio, Secretaria o nominación de la dependencia que tiene la responsabilidad de su implementación. (Columna E).
- Para aquellos ejes, líneas estratégicas o estrategias en los que ***no existe*** una expresión programática (operativa), evalúe la importancia del mismo para considerar su permanencia como parte de la Política de su competencia. (Columna F).
- Para aquellos ejes, líneas estratégicas o estrategias sin expresión programática que consideró importantes indique si deben ser modificados o eliminados de la Política de su competencia. (Columna G).
- Para los ejes, líneas estratégicas o estrategias de la Política de su rectoría, NO alineados a la Política Nacional de Desarrollo y que quedaron fuera en el paso 2b, se deberá evaluar si son competencia institucional y la manera de como incorporarlos al documento de Política, o en su defecto al Plan de Acción. Si las líneas de acción NO alineados o que quedaron fuera están entre el 30 y 50%, el documento de Política deberá reformularse (actualización de la Política).

⁸ Si el lineamiento esta numerado en el documento de Política colocarlo, sino poner de referencia la página del documento de Política donde se encuentra.

Matriz 2

Columna A	Columna B	Columna C	Columna D	Columna E	Columna F	Columna G
Política Nacional de Desarrollo	Política Pública de su rectoría (identifique ejes, líneas estratégicas o estrategias)	Programa (s) estratégicos, proyecto (s) estratégicos o acciones estratégicas de la institución rectora que operativiza la línea estratégica o estrategia	Programa (s) estratégicos, proyecto (s) estratégicos o acciones estratégicas de la institución rectora que operativiza la línea estratégica o estrategia	Institución (es) donde recae el programa estratégico/proyecto estratégico o acción estratégica (indique el nombre del Ministerio, Secretaría, Comisión, etc.)	La línea estratégica o estrategia continua siendo importante para la Política de su rectoría.	Indique si la línea estratégica o estrategia debe: a) modificarse, ¿Cómo? b) eliminarse, ¿Por qué? (Contestar para cada línea estratégica estrategia)

Nota: En el caso de planes de acción la matriz 2 será la siguiente:

Columna A	Columna B	Columna C	Columna D	Columna E	Columna F	Columna G
Política Nacional de Desarrollo	Plan de acción (identifique la línea de acción)	Intervenciones que operativizan la línea de acción	Otras intervenciones de instituciones relacionadas con el tema	Institución coordinadora de la intervención	La línea de acción continua siendo importante para el plan de acción (relacionar su respuesta con la política pública de su rectoría)	Indique si la línea de acción debe: a) modificarse, ¿Cómo? b) eliminarse, ¿Por qué? (Contestar para cada línea de acción)

4. Completado el paso 3, identifique un mecanismo participativo para:

- a. Partiendo de las los ejes, líneas estratégicas o estrategias de la (s) Política (s) Pública bajo su competencia que sí están alineadas, valorar el alcance que han tenido estas para resolver el problema de interés de la Política de su rectoría. Es importante que los resultados de esta “valoración participativa”, queden plasmados en un documento que contenga los hallazgos de la misma. En el ejercicio de valoración deberán participar aquellas dependencias que hasta el momento en que se realiza el ejercicio, hayan tenido algún rol en la operativización de los ejes, líneas estratégicas o estrategias de la (s) Política (s) Pública bajo su competencia “alineadas” de la Política de su rectoría. Algunos criterios para realizar esta valoración pueden ser: ¿Cómo la línea de acción contribuye al cumplimiento del lineamiento de la PND, nivel de prioridad para la Institución rectora, nivel de recursos disponibles para la implementación del (los) programas que operativizan la línea de acción, u otros que se identifique en el ejercicio.
- b. Determinar las modificaciones o actualización que requerirá el documento de la Política de su competencia y período de tiempo en que se llevarán a cabo (elaborar un plan de trabajo y cronograma). Esta actualización deberá ser considera en su proceso de planificación y elaboración de presupuesto, para asegurar que contará con recursos para realizar la actualización. En su defecto, como parte de la gestión, deberá identificar otras fuentes de financiamiento para llevar a cabo la actualización.

5. Con base a los hallazgos o resultados del ejercicio de alineación usted podrá tener los siguientes escenarios:
 - a. Actualización (modificación-reformulación) del documento de Política.
 - b. Ajustes en los procesos de planificación y programación; realice las incorporaciones de acuerdo a las herramientas de planificación de mediano y corto plazo.
 - c. No necesita realizar ningún cambio al documento.
6. Si opto por el escenario 5a, en base a la Guía para formulación de Políticas Públicas editada por la Segeplán, realizar las modificaciones en el documento de la Política de su competencia, si así lo decidiera. Si optó por el escenario 5b, incorpore los cambios en el plan de acción de la Política y demás instrumentos de planificación institucional.
7. Socializar el documento de Política modificado o actualizado con las instituciones del sector público que participaron en el proceso de alineación y las que tienen un nivel de responsabilidad en la implementación de la Política de su rectoría.
8. Someter el documento modificado a la Segeplán para su opinión técnica en función de su alineación con la Política Nacional de Desarrollo y demás elementos técnicos que corresponden a un documento de Política Pública.
9. Cuando sea pertinente, incorporar las recomendaciones y observaciones técnicas de la Segeplán al documento de Política, alineado.
10. Si durante el proceso de alineación se identifica que entre el 30 y 50% % de las líneas de acción no se corresponden o quedan fuera respecto los lineamientos de la PND, significa que su Política debe ser modificada. Si la Política contaba con Acuerdo Gubernativo o Ministerial buscar que se derogue el anterior y la emisión de uno nuevo. Si la Política no tenía acuerdo, analizar la pertinencia de hacer las gestiones para la emisión de uno.
11. Completado todo el proceso (los 11 pasos de esta guía de alineación), la dependencia rectora o coordinadora, deberá informar al CONADUR, sobre los resultados de la alineación de la o las Políticas de su competencia, a la Política Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo.

VI. Referencias Bibliográficas

Aguilar, A. (2009). Género, políticas públicas y construcción de la agenda en América Latina. El caso guatemalteco en revista Cuadernos de Sociología UPSA Guatemala No.7. Guatemala.

Aguilar, V. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.

Antonio, J. El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos -propuestas para su conceptualización y abordaje. Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/politicaspúblicasyderechoshumanos/articulos/temacentral/gonzales.pdf>

ASIES. (2010). Innovación, investigación y desarrollo en Guatemala. Revista ASIES No. 4, Guatemala.

Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: CIDE - Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Bertrand J; Solís, M. (2000). Measure Evaluation Project. Evaluando Proyectos de VIH en la región Centroamericana. North Carolina, USA.

BID. (2014). Informe del Banco Interamericano de Desarrollo 2014.

Promoviendo la transformación productiva. Políticas de desarrollo productivo en Centroamérica y República Dominicana. Washington, Estados Unidos de Norte América.

CONADUR/ Segeplán (2014). Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala. (1986). Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala.

COPREDEH. Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

Easton, D. (1956). An Approach to the Analysis of Political Systems. Revista World Politics, Volumen 9, No. 3, Abril 1957. Cambridge University Press, Estados Unidos de Norteamérica.

Gambi, M. Conceptos Básicos en el Análisis de políticas públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. 2007

Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Venezuela; (CENDES)

González, A. Indicadores de Derechos Humanos y políticas públicas. Presentación en PP. Recuperado de: www.dhnet.org.br/.../indicadores/a.../09_plessmann_indicadores_ddhh

Guendel, L. políticas públicas y derechos humanos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Recuperado de: http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0109

ILPES. (2001) Seminario de Alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Consejo Regional de Planificación. Noviembre 11 y 12, 2000. La Habana, Cuba.

Jiménez. G. El Enfoque de los Derechos Humanos y las políticas públicas. Recuperado de: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf

Lahera. E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

Ley de Consejos de Desarrollo y Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 11-2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Oficina Nacional de Servicio Civil. Decreto Ejecutivo 197-2004. Guatemala, julio 2004.

Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 101-97.

Lindblom, E. (1991). El Proceso de Elaboración de políticas públicas, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Bellaterra, España. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Mari, Mag Santiago. Trabajo final: Programa de Lectura Dirigida Estado y políticas públicas. Estado, políticas públicas y políticas públicas de Comunicación http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/politicas_publicas_marino.pdf

Mariñez, F y Garza, V. Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.2009.

Martin, Funciones Básicas de la Planificación Social, Martin. 2005. Página 8.

Medina. Edgar (2006) Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de proyectos y programación de inversiones. CEPAL/Naciones Unidas. Pág.438 Santiago de Chile. Recuperado de: repositorio.cepal.org

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2013) Guía conceptual para planificación y presupuesto por resultados. Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2013). Conceptual de Gestión y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala.

MINSALUD. El Enfoque Diferencial. Glosario. Recuperado de: <http://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21&ContentTypeld0x0100B5A58125280A70438C125863FF136F22>

Molina, M. y Cabrera, G. (2008) políticas públicas en salud: aproximación a un análisis. Grupo de investigación en gestión y políticas en salud. Antioquia. Colombia.

Montealegre, D. y Urrego, J. Enfoque diferencial de Etnia y Género. Especialización Acción sin Daño y Construcción de Paz. Universidad Nacional de Colombia. Módulo 3.1. Recuperado de: <http://bivipas.info/bitstream/10720/415/24/D-222-PIUPC-P24-249.pdf>

Naciones Unidas, Guatemala. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Recuperado de: <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/Pactodesc.pdf>

Olavarría, M. (2007) Conceptos Básicos en el Análisis de políticas públicas. Documentos de trabajo N° 11: Chile. Instituto de Asuntos Públicos.

Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José Caldas" –COLCIENCIAS-, Organización del Convenio Andrés Bello –CAB-, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, Colombia.

Red En Derechos. (2011). El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores. Recuperado de: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

Roth, A. (2006). políticas públicas: formulación, implementación, evaluación, tercera reimpresión. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ruiz, D., y Cadenas, A., ¿Qué es una política pública? Recuperado de: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Ruiz, C. Manual para la Elaboración de políticas públicas. Recuperado de: http://www.academia.edu/1141067/Manual_para_la_elaboracion_de_politicas_publicas

Secretaría Distrital de Salud .Enfoque Diferencial. Recuperado de: http://www.hospitalvistahermosa.gov.co/web/node/sites/default/files/boletines_2012/COVE/ABRIL/ENFOQUE_DIFERENCIAL.pdf

Stark, C. (2012). Guía para formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y Ruta crítica para implementación y mejoramiento del Sistema de políticas públicas. Guatemala.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Guía para la formulación de políticas públicas Regionales. División de Políticas y Estudios, Departamento de Políticas y Descentralización. Primera edición, 2009. Recuperado de:

http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas", en La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Thoenig, C. Política Pública y acción Pública, en Revista Gestión y Política Pública, Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997. Recuperado de: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num.../TJ_Vol.6_No.1_1sem.pdf

Universidad Nacional de Colombia. Enfoques Diferenciales de Étnia y Género. Módulo 3.1. Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia. Recuperado de: bivipas.info/bitstream/.../1/Modulo%206_Arte%20hojas%20internas.pdf.

Villarán, S. (2000). políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos. Presentación en PP. Recuperado de: http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/7/26527/Susana_Villaran.pdf

Wiesner, E., Garnier, L., Medina, J., (2000) "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES", Cuadernos del ILPES, N. 46

Acrónimos, siglas y abreviaturas

COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
CM	Código Municipal
CPG	Constitución Política de Guatemala
DDHH	Derechos Humanos
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
GpR	Gestión por Resultados
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LCD	Ley de Consejos de Desarrollo
LOE	Ley Orgánica del Ejecutivo
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MyE	Monitoreo y Evaluación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PE	Planificación Estratégica
PIP	Programa de Inversión Pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032
PO-POA	Plan Operativo, Plan Operativo Anual
POM	Planificación Operativa Multianual
PP	Política Pública
SCDUR	Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
SNPP	Sistema Nacional de políticas públicas
SSPP	Subsecretaría de políticas públicas

